

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1977 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTÉRIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président*; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, *vice-présidents*; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, *secrétaires*; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcilhacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2524 et annexes, 2525 (tomes I à III et annexe 25), 2533 (tome II) et in-8° 555.

Sénat : 64 et 65 (tomes I, II et III, annexe 16) (1976-1977).

Loi de finances. — Intérieur (Ministère de l').

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Les personnels	5
A. — Les magistrats des tribunaux administratifs	5
B. — Les personnels de police	7
C. — Les fonctionnaires de l'administration territoriale	16
1. Le corps préfectoral	16
2. Le personnel des préfectures	17
D. — Le personnel communal	22
II. — Les structures	25
A. — L'Etat	25
1. L'administration centrale	25
2. L'administration territoriale	26
B. — Les structures locales	27
1. Le regroupement communal	27
2. Les communautés urbaines	29
3. Les agglomérations nouvelles	31
C. — Les établissements publics régionaux	31
III. — Les problèmes de sécurité	35
A. — L'ordre public	35
B. — La sécurité civile	42
1. Lutte contre les incendies de forêts	42
2. La sécurité routière	44
IV. — Les relations entre l'Etat et les collectivités locales	54
A. — Les budgets des collectivités locales	54
B. — Les subventions	57
C. — Les transferts de charges	58
D. — Le rapport Guichard et les finances communales	59
E. — Déconcentration et décentralisation	60
Conclusion	63
Annexes	65

Mes chers collègues,

Ainsi que l'a indiqué lors de son audition devant notre Commission et à l'Assemblée Nationale, M. Michel Poniatowski, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, les crédits de son Ministère connaîtront une croissance réelle supérieure à 13 %. Ils dépasseront ainsi la progression moyenne du budget de l'Etat.

En revanche, compte tenu de la politique d'austérité budgétaire, ce pourcentage d'augmentation, pourtant relativement élevé, est en retrait par rapport à celui de l'an passé (près de 20 %). Cela est particulièrement net pour les crédits d'équipement dont le taux de progression avoisinera cette année 10 % contre 15 % en 1976. Le nombre des créations d'emplois marque également un fléchissement sensible (1.019 contre 1.576 l'an dernier).

Pour la présentation du rapport, et afin de faciliter les comparaisons, votre Commission a jugé préférable d'utiliser la présentation inaugurée l'année dernière sous réserve, bien entendu, de modifications de détail dues essentiellement aux changements d'attribution du Ministère lui-même.

Ainsi que j'en avais affirmé l'intention l'année dernière, je m'efforcerai dans la mesure du possible de ne pas traiter les aspects strictement financiers parfaitement analysés par M. Raybaud, rapporteur de la Commission des Finances. La Commission des Lois est cependant unanime pour dénoncer une fois de plus la crise des finances locales.

J'insisterai plus particulièrement cette année sur les problèmes de personnel notamment en ce qui concerne la police et les personnels communaux et sur les problèmes de sécurité qui tendent à devenir de plus en plus fondamentaux.

En ce qui concerne les collectivités locales, je m'attacherai à l'analyse de l'évolution de leurs rapports avec l'Etat tout en m'efforçant autant que possible de donner, à l'occasion de chaque question, un résumé des principales options définies par le rapport Guichard.

Bien entendu, en citant le rapport Guichard, je ne serai guidé que par le souci de compléter l'information de nos maires. Je n'oublie pas non plus que ce rapport n'est qu'une base de discussion dont le Gouvernement lui-même et à plusieurs reprises, notamment par la bouche de M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur lui-même, n'a pas voulu endosser la paternité.

I. — LES PERSONNELS

L'évolution est variable suivant les secteurs, mais, dans l'ensemble, elle paraît dominée par deux actions : la poursuite de l'effort, longtemps réclamé par notre Commission, de recrutement des personnels de préfecture et le problème de l'alignement des rémunérations des personnels de police sur ceux de la gendarmerie.

A. — LES MAGISTRATS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

La création de onze emplois est proposée pour 1977 ce qui portera l'effectif budgétaire à 230. Depuis le début du programme de renforcement des effectifs mis en place en 1974, l'augmentation du nombre de postes de conseiller de tribunaux administratifs aura donc été de 24 %.

Parallèlement, le recrutement sera organisé de façon à porter les effectifs réels au niveau des effectifs budgétaires. En 1976, par exemple, douze emplois de conseillers avaient été créés mais dix-neuf avaient été recrutés (sept par l'E.N.A., huit par la voie du recrutement complémentaire, trois par le tour extérieur et un officier).

En revanche, on peut noter que la possibilité offerte aux fonctionnaires de l'Etat, au titre de la mobilité, d'être détachés dans les corps des tribunaux administratifs, possibilité qui avait été préconisée par votre Commission n'est pas exploitée. Deux postes seront cependant proposés cette année comme en 1975 et en 1976. La possibilité de détacher dans les tribunaux administratifs des fonctionnaires appartenant à des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration a été ouverte par le décret n° 75-164 du 12 mars 1975, portant statut des membres des tribunaux administratifs.

L'article 12 de ce décret précise les conditions dans lesquelles ces détachements peuvent intervenir :

- les demandes de détachement font l'objet d'un avis d'une commission spéciale, présidée par le Conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, et comprenant deux représentants du Ministre de l'Intérieur, un représentant du Garde des Sceaux, un président et un conseiller de tribunal administratif ;
- les fonctionnaires dont la demande est retenue effectuent un stage de six mois au Conseil d'Etat, avant d'être affectés dans un tribunal administratif ;
- lorsqu'ils ont accompli trois ans de services effectifs dans les tribunaux administratifs (la durée du stage au Conseil d'Etat comptant comme services effectifs), ils peuvent, sur leur demande et après avis de la commission spéciale précitée, être intégrés dans le corps des tribunaux administratifs ;
- avant l'expiration de ladite période de trois ans, il ne peut être mis fin à leur détachement que sur leur demande ou pour des motifs disciplinaires.

Par ailleurs, deux emplois de conseillers de tribunal administratif ont été offerts en 1975, au titre de la mobilité, par arrêté du Premier Ministre, en date du 17 juillet 1975 (*J.O.* du 20 juillet), établissant la liste des emplois et des activités offerts au titre de la mobilité.

Il en est de même pour l'année 1976 : l'arrêté du Premier Ministre en date du 5 juillet 1976 (*J.O.* du 16) offre deux emplois de mobilité dans les tribunaux administratifs.

L'accroissement sensible de ce personnel permettra une mise en place effective de la réforme de structure des tribunaux administratifs, rendue possible par les décrets n° 74-914 du 22 octobre 1974 et n° 75-164 du 12 mars 1975.

Cette année encore, on n'a pas noté un accroissement sensible des affaires jugées (20.309 jugements contre 21.461 en 1973-1974). En revanche, le nombre d'affaires jugées n'a été que très peu inférieur aux nombres d'affaires enregistrées (21.383).

Pour que la justice administrative joue pleinement le rôle essentiel qui lui revient, l'effort de recrutement doit cependant s'accompagner d'un effort d'équipement.

B. — LES PERSONNELS DE POLICE

Ils sont confrontés cette année à deux problèmes importants : la question de l'alignement de leur rémunération sur les personnels de gendarmerie et l'absence de création de postes de personnel actif de police.

1. Les problèmes de rémunération.

Dans une lettre du 20 décembre 1974, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, avait en effet promis aux syndicats d'appliquer à la police une parité de traitement avec la gendarmerie qui, à la faveur de la revalorisation de la condition militaire, devait se traduire par des améliorations sensibles. Un crédit de 485 millions de francs devait être dégagé pour la mise en œuvre de cette réforme.

Le plan retouché présenté au comité technique paritaire de la police, le 23 septembre dernier, prévoit l'engagement de 283 millions de francs en deux ans (125 millions étant inscrits à ce titre dans le projet de budget pour 1977). La parité s'appliquera dès le 1^{er} janvier prochain pour les gradés et gardiens (80.000 fonctionnaires) dont les traitements seront alignés sur ceux des sous-officiers de gendarmerie.

Toutefois, les modalités d'application de la parité se traduisent dans le cas des gardiens de la paix, par exemple, par un allongement de leur carrière de trois ans, soit un an de plus que celle d'un gendarme.

Les corps des officiers de paix et des enquêteurs bénéficient, aux échelons inférieurs, de majorations indiciaires. Quant aux autres personnels en civil (commissaires et inspecteurs) ils ne font l'objet que de mesures indemnitaires (versement d'une « prime annuelle de commandement » variant de 2.400 à 4.800 F). Devant la Commission des Lois, le Ministre d'Etat a fait valoir que la transposition aux personnels civils et d'encadrement des mesures applicables aux militaires revêtait un caractère beaucoup plus complexe. C'est pourquoi le Premier Ministre vient de décider la création d'une commission présidée par M. Racine, conseiller d'Etat, qui examinera dans quelles conditions sera appliquée cette parité mais devra également proposer des réformes de structures tendant à la transformation en un corps

unique des différents commandements qui existent actuellement ainsi qu'à la régionalisation des commandements de police.

Il n'en reste pas moins que la question de la parité entre la police et la gendarmerie qui est, selon M. Poniowski lui-même, « traditionnelle » et « normale », car « les personnels des deux corps ont des obligations, des devoirs et des servitudes similaires » (1) a montré la détermination nouvelle et commune des nombreux syndicats de policiers (annexe I). Il y a là un fait nouveau avec lequel devra compter le Ministre de l'Intérieur. Votre Commission souhaite seulement que la nécessaire concertation, développée d'ailleurs par l'actuel ministre et ses deux prédécesseurs, ne porte pas atteinte au libre exercice des fonctions de la police qui participent des fonctions de souveraineté.

2. Les effectifs.

a) *Les créations d'emplois.*

La question des effectifs de police, dans une société dominée par l'accroissement de l'insécurité, est à l'ordre du jour, c'est pourquoi votre Commission vous propose cette année un tableau des effectifs à la disposition du Ministère de l'Intérieur ainsi qu'un résumé de l'effort fait dans les dernières années pour remédier à l'insuffisance quantitative et pour améliorer la qualité des personnels de police.

Les deux tableaux ci-dessous font apparaître pour les années 1968 à 1977 d'une part l'évolution des effectifs budgétaires de la police et, d'autre part, celle des créations d'emplois.

TABLEAU I

EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DE LA POLICE NATIONALE
(Gérés par la D.P.E.P.)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<i>I. - Personnels actifs :</i>										
Personnels civils	14.859	14.848	15.021	15.021	15.701	16.608	17.838	18.738	19.188	19.188
Personnels en tenue	68.925	72.715	73.715	75.517	77.012	79.788	81.283	81.633	81.833	81.833
Personnels contractuels	900	1.000	1.000	1.480	1.480	1.480	1.210	1.210	1.210	1.210
Total personnels actifs ..	84.684	88.563	89.736	92.018	94.193	97.876	100.331	101.581	102.231	102.231
<i>II. - Personnels administratifs</i>	3.012	2.855	2.855	3.244	3.579	4.478	4.700	4.987	5.310	5.310
<i>III. - Personnels ouvriers</i>	89	78	76	89	149	155	180	180	180	180
Total général	87.785	91.496	92.669	95.351	97.921	102.509	105.211	(1) 106.748	107.721	107.721

(1) En plus des 106.748 emplois a été autorisé en 1975 le recrutement de personnels vacataires.

N.B. — L'évolution des effectifs telle qu'elle ressort de ce tableau tient compte à la fois des emplois nouvellement créés et des emplois supprimés ou transformés à l'occasion des différentes mesures d'aménagement.

TABLEAU II

CRÉATIONS D'EMPLOIS DE LA POLICE NATIONALE

(Gérés par la D.P.E.P. — Gérés par les autres directions.)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
I. - Personnels gérés par la D.P.E.P. :										
Personnels civils	72	»	200	»	680	905	800	900	450	»
Personnels actifs contractuels	800 (1)	100	»	480	»	»	160 (1)	»	»	»
Personnels en tenue	514	3.790	1.000	1.808	1.500	3.000	1.500	350	200	»
Total personnels actifs ..	1.386	3.890	1.200	2.288	2.180	3.905	2.460	1.250	650	»
Personnels administratifs	»	32	»	389	355	903	222	288	323	»
Personnels ouvriers	»	»	»	11	60	6	25	»	»	»
Total personnels gérés par la D.P.E.P.	1.386	3.922	1.200	2.688	2.575	4.814	2.707	1.538	973	»
II. - Personnels gérés par les autres directions :										
Service des transmissions	»	»	»	20	100	30	30	37	13	»
Services techniques P.N.	»	»	»	20	20	100	18	25	13	15
Service social	»	»	»	»	5	6	5	»	»	»
Service préfectures	»	»	»	»	»	30	»	»	»	»
Services techniques communs (infor- matique)	»	»	»	»	»	»	»	»	1	»
Total	»	»	»	40	125	166	53	62	27	15
Total général	1.386	3.922	1.200	2.728	2.700	4.980	2.760	1.600 (2)	1.000	15

(1) Création de 160 emplois d'enquêteurs contractuels P.P. pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires.

(2) En plus des 1.600 créations d'emplois a été autorisé en 1975 le recrutement de personnels vacataires.

Le premier tableau révèle une progression de 18,6 %, ce qui n'est pas considérable. Il faut constater néanmoins que l'essentiel de cette progression a été réalisé dans les six dernières années. En 1976, les effectifs budgétaires s'élèvent à 107.721.

L'évolution des créations d'emploi est un peu différente. Le plus grand effort a eu lieu en 1973 (4.980 créations). On note un net ralentissement depuis 1975 (1.600 puis 1.000). En revanche, parmi les créations, la proportion des postes administratifs s'est accrue. Beaucoup de chemin reste à faire dans ce domaine. Trop de gardiens sont encore confinés à des tâches de secrétariat.

Le budget pour 1977 n'est guère encourageant puisqu'au niveau des créations d'emploi, on note seulement 15 emplois pour les services techniques du matériel et la transformation de 64 autres dont 61 d'ouvriers cuisiniers.

Les progressions ci-dessus sont manifestement insuffisantes compte tenu des besoins et ne permettent pas toujours de faire face aux nombreuses missions de la police. En particulier, elles rendent parfois difficiles l'extension des nouvelles méthodes, telles que celle de l'îlotage, qui fut, on s'en souvient, demandée par la Commission des Lois à M. Marcellin en 1970.

Cette technique connaît un succès certain. Expérimentée il y a maintenant six ans, elle est aujourd'hui appliquée dans 177 circonscriptions de police qui comprennent 1.255 îlots (contre 952 l'année dernière). Elle permet à la police, ce qui est éminemment souhaitable, et pour la sécurité publique et pour son image dans le public, d'être plus proche de la population et de privilégier la prévention par rapport à la répression.

Il convient de noter toutefois que la surveillance de l'ensemble des îlots existants est exercée par 1.785 gardiens de la paix qui sont prélevés sur les effectifs normaux de la police nationale. Peut-être conviendrait-il de créer un corps spécial d'îlotiers. Il faudrait au moins que la répartition des personnels prévoie un contingentement autonome pour ce type de technique qui a fait ses preuves.

De telles mesures rencontreraient sans nul doute l'approbation des syndicats mais aussi des commissaires de police qui, un peu partout et notamment dans les villes moyennes en expansion, ne peuvent installer des îlotiers faute d'effectifs suffisants.

b) *La répartition par fonction.*

Au total, les effectifs de policiers actuellement à la disposition du Ministère de l'Intérieur se répartissent comme suit dans les grands secteurs fonctionnels et services que comporte la police nationale :

— Sécurité publique	87.336
— Police judiciaire	5.808
— Renseignements généraux	3.239
— Police de l'air et des frontières	3.258
— Autres services	5.131
— Elèves en cours de formation	2.850
	<hr/>
	106.732
	<hr/>

Il n'est pas inutile, compte tenu de la complexité des formations de police, qui est souvent méconnue, de dresser un tableau rapide de ces différentes fonctions et de leur organisation.

— *La sécurité publique :*

La sécurité publique comporte deux formations, la police urbaine et les C.R.S. dépendant d'un échelon central, la Direction centrale de la sécurité publique comprenant les deux services correspondants, le service des polices urbaines et le service des C.R.S.

— Les services des polices urbaines, placés sous l'autorité des préfets, ont deux caractéristiques : la première est qu'ils ne sont en charge de la police de la sécurité publique que dans les villes et les localités d'une certaine importance. L'unité territoriale de chaque service dit « commissariat de police de sécurité publique », est la circonscription de police placée sous l'autorité d'un commissaire de police et qui groupe, soit une ville unique lorsque celle-ci ne comporte pas de zones urbaines périphériques agglomérées, soit une ville et des communes suburbaines lorsque ces dernières forment avec la première une agglomération pratiquement continue. Le nombre total de circonscriptions de police s'élève actuellement à 474.

Dans les départements à forte concentration urbaine, deux ou plusieurs circonscriptions de police peuvent, dans un but d'efficacité, être groupées en district de police, placé sous l'autorité d'un commissaire divisionnaire.

La deuxième caractéristique est que la compétence de chaque commissariat est limitée au territoire de la circonscription.

— Les C.R.S., la deuxième formation, sont des unités mobiles de police constituées en compagnie au nombre de 60, réparties sur tout le territoire et hiérarchiquement rattachées à dix organes de commandement, dits « commandements de groupement », situés au chef-lieu des dix secrétariats généraux pour l'administration de la police (Versailles, Lille, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Metz, Dijon, Lyon, Marseille) et dont le ressort territorial coïncide avec celui de ces secrétariats généraux. La caractéristique de ces unités chargées de différentes missions, dont la plus importante est de concourir au maintien de l'ordre, est qu'elles peuvent être utilisées sur toute l'étendue du territoire national.

A la suite de rumeurs inquiétantes, la Commission a tenu à faire préciser par le Ministère qu'« il n'était évidemment pas question de rattacher les C.R.S. à un autre département ministériel. Leur mission, définie ci-dessus, fait partie intégrante des responsabilités qui incombent au Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur ».

— *La police judiciaire :*

La police judiciaire comprend un service central et 18 services régionaux de police judiciaire connus sous le sigle « S.R.P.J. ».

Les fonctionnaires du service central ont compétence sur l'ensemble du territoire. Le ressort territorial des S.R.P.J. correspond au ressort d'une ou de plusieurs cours d'appel. Les S.R.P.J. possèdent généralement dans leur ressort une ou plusieurs antennes ou détachements, ce qui facilite géographiquement l'accomplissement de leur mission. Mais, les fonctionnaires de ces antennes ou détachements conservent la même compétence régionale que celle des policiers en fonction au siège même du S.R.P.J.

— *Les renseignements généraux :*

Les renseignements généraux comprennent un service central qui dirige et coordonne l'action des services extérieurs articulés en :

- services régionaux au nombre de 22 dont 7 implantés au chef-lieu de la zone de défense et qui sont essentiellement un relais administratif de l'échelon central ;
- services départementaux placés auprès de chaque préfet dont la compétence essentielle s'exerce dans le ressort du département et qui constituent l'échelon de base de l'action du service. Ces services départementaux possèdent des antennes dans les arrondissements les plus importants.

— *La police de l'air et des frontières* :

La police de l'air et des frontières, connue sous le sigle « P.A.F. », comprend :

- à Paris, un service central chargé de diriger et de coordonner l'action des services extérieurs et dont les fonctionnaires ont compétence nationale ;
- 7 services régionaux, dits « secteurs de la P.A.F. », dont le ressort territorial correspond à celui des 7 zones de défense, étant précisé que les fonctionnaires de chaque secteur ont compétence sur toute l'étendue de la zone où ils sont affectés ;
- des circonscriptions départementales dans tous les départements où la circulation transfrontière par voie maritime ou terrestre est importante, ainsi que dans les départements non frontaliers (Oise, Rhône, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Yvelines), où la circulation transfrontière par voie aérienne est importante. La compétence des fonctionnaires qui y sont affectés est évidemment départementale. Le chef-lieu est situé, non pas obligatoirement au siège de la préfecture, mais dans la ville la plus importante sur le plan de la circulation transfrontière. A l'intérieur des circonscriptions départementales, des échelons locaux, commissariats ou postes, sont installés à tous les points importants de circulation transfrontière.

Pour ne pas surcharger le rapport, les problèmes d'équipement ne seront pas abordés cette année mais il va de soi que leur solution conditionne, pour une bonne part, l'adaptation de notre police à la société moderne.

Notons toutefois pour mémoire qu'en cinq ans, l'effectif par exemple du parc automobile qui compte 16.626 véhicules, s'est accru respectivement de 2.000 véhicules à deux roues, 860 motos et 3.000 cyclomoteurs. De même, le Ministère ne doit jamais perdre de vue que la rénovation des locaux des commissariats serait de nature à améliorer la considération que tout citoyen se doit de porter à la police, défenseur des personnes et des biens.

Une nouvelle fois, votre Commission préfère insister sur la formation des policiers, récemment, mais encore insuffisamment améliorée.

c) *La formation.*

L'insistance de l'année dernière n'a pas été sans effet :

La formation des inspecteurs qui a été portée de quatre à sept mois au début de 1976, sera désormais d'un an pour la promotion admise au début d'octobre. Son contenu sera à la fois plus pratique et plus approfondi dans les domaines juridique, déontologique et sociologique. Pour les enquêteurs, le cycle d'instruction d'une durée de neuf semaines, institué à partir d'octobre 1975, sera, en 1977, porté à trois mois, l'enseignement dispensé étant essentiellement pratique et centré sur l'acquisition ou le perfectionnement des connaissances de base et des méthodes de travail. Enfin, la formation initiale des gardiens de la paix a été portée de quatre à six mois depuis octobre 1975, ce qui a permis d'approfondir la formation civique et d'intensifier l'éducation physique et la pratique du tir. En réalité les six mois ne sont pas entièrement acquis. A l'heure actuelle, à titre transitoire, la période d'instruction est de cinq mois environ.

Par ailleurs, comme il l'avait indiqué l'an dernier à la Commission des Lois, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, s'inspirant de l'exemple britannique, envisage la création d'une école de cadets de la police qui réponde à un double objectif :

Il est entendu, selon le Ministère, que cette école ne sera ni un établissement de rattrapage se substituant à l'Education nationale pour préparer les élèves à un diplôme de fin d'études, ni une école de jeunes gardiens. Elle sera une création originale, complétant l'instruction de base des cadets et les préparant à leur entrée dans la vie active, soit dans la police, soit dans toute autre activité professionnelle, puisqu'à l'issue de la scolarité, « les élèves resteront libres de choisir le métier de leur choix ».

A la suite des études qui ont été faites, les grandes lignes des conditions de recrutement et de l'enseignement ont été définies :

- l'âge du recrutement est prévu à 16-17 ans ;
- la scolarité s'étendant sur deux ans, les élèves auront, à l'issue de celle-ci, l'âge ou la possibilité d'accomplir le service national ;
- les épreuves du recrutement seront fondées, moins sur la vérification des connaissances que sur celle des aptitudes (ce qui semble contraire avec le principe du libre choix à la fin de la scolarité) ;

- l'effectif de chaque promotion sera de l'ordre de 150 élèves ;
- l'enseignement mettra l'accent sur l'entraînement physique et la formation civique.

De même ont été mis au point, dans l'optique de deux promotions de 150 élèves, les besoins en personnels enseignant et d'administration ainsi que les besoins immobiliers.

Malheureusement, ces actions de formation dont l'importance ne paraît pas échapper au Ministère, sont assez pauvrement traitées cette année puisque les crédits en leur faveur n'augmentent que de 21.000 francs, ce qui est notoirement insuffisant.

Une annexe II retrace les différentes écoles de police existantes, leur implantation et leur mission.

C. — LES FONCTIONNAIRES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

1. Le corps préfectoral.

Il n'y a rien de particulier à signaler. Les nominations et mutations ont été cette année moins nombreuses que l'année dernière ; des problèmes continuent cependant à se poser pour les sous-préfets, en particulier au niveau du recrutement. Bien que les difficultés rencontrées aient été un peu atténuées par les moyens mis en œuvre au cours des dernières années (concours exceptionnel, recrutement d'officiers, élargissement du tour extérieur) il n'en demeure pas moins qu'un nombre sensiblement constant de postes de directeurs de cabinet de préfet se trouve sans titulaire (12 au 1^{er} août 1976). Aussi, l'élargissement transitoire du tour extérieur prévu initialement pour une période de trois ans venant à expiration le 1^{er} juin 1976, a été prorogé jusqu'au 1^{er} juin 1979 par le décret n° 76-535 du 14 juin 1976.

L'effectif réel des préfets et sous-préfets en activité au 1^{er} août 1976 s'établit comme suit :

- Préfets :
 - postes territoriaux : 109 métropole + 6 D.O.M. ;
 - hors cadre : 24 ;

- en mission : 3 ;
- en surnombre : 4.

Sur les 24 préfets hors cadre :

- 9 sont affectés affectés à l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur ;
- 8 assurent leurs fonctions dans d'autres ministères ;

• Sous-préfets :

- postes territoriaux : 453 en métropole + 21 D.O.M. ;
- hors cadre : 30 ;
- en mission : 2 ;
- en surnombre : 4.

2. Le personnel des préfectures.

Le tableau ci-après donne la situation des effectifs budgétaires par grade du cadre national des préfectures pour 1977 après application des mesures nouvelles :

DÉSIGNATION DES EMPLOIS	EFFECTIFS au 31 déc. 1976	CREATIONS	SUPPRES- SIONS Mesure 02.11.01	EFFECTIF pour 1977
Chef de division de classe exception- nelle	98	2	»	100
Chef de division de classe normale	295	5	»	300
Attaché principal	485	12	1	496
Attaché de première classe	1.126	24	3	1.147
Attaché de deuxième classe	1.691	37	5	1.723
Secrétaire en chef	386	14	»	400
Chef de section	483	17	»	500
Secrétaire administratif	2.737	94	8	2.823
Agent d'administration principal ..	1.107	45	»	1.152
Agent administratif	1.300	»	»	1.300
Commis	3.283	181	»	3.464
Sténodactylographe	1.632	»	»	1.632
Agent technique de bureau	1.306	»	»	1.306
Agent de bureau	518	»	»	518
Chef surveillant	66	»	»	66
Agent de service de première caté- gorie	192	»	»	192
Agent de service de deuxième caté- gorie	342	»	»	342
	17.047	431	17	17.461
		414		

On remarque que l'effectif total demeure, malgré des progrès, encore inférieur à l'effectif de 1952.

Les créations d'emploi prévues dans le projet de loi de finances pour 1977 sont au nombre de 431 et se répartissent ainsi :

- cadre A : 80 ;
- cadre B : 125 ;
- cadre C : 226.

En ce qui concerne la catégorie A, 160 postes seront, comme les deux années précédentes, mis au concours des instituts régionaux d'administration.

Pour le cadre B, les emplois créés autoriseront l'ouverture d'un concours de secrétaire administratif de 250 postes (y compris le contin-

gent de postes pour les bénéficiaires de la législation sur les emplois réservés et les travailleurs handicapés). Enfin, au niveau du cadre C, il sera permis, grâce aux emplois nouveaux, d'ouvrir, en 1977, un concours du même ordre d'importance qu'en 1976, soit 500 postes (y compris ceux au titre des emplois réservés).

Quant aux conditions statutaires du personnel, les fonctionnaires de catégorie B, en ce qui concerne leur carrière, et les fonctionnaires des catégories C et D, en ce qui concerne à la fois leur recrutement et leur carrière, sont soumis à des dispositions interministérielles. Ils ont donc bénéficié, comme l'ensemble des fonctionnaires de ces catégories, des mesures consécutives à l'accord salarial de 1976 ; seuls, les fonctionnaires de catégorie A du cadre national des préfectures sont soumis à un statut particulier qui leur soit propre.

Ce statut (le décret n° 60-400 du 22 avril 1960) a été récemment modifié par le décret n° 76-583 du 25 juin 1976, dont l'objet a été de réduire de deux ans, pendant une période transitoire de quatre ans, l'ancienneté requise des attachés de deuxième classe pour accéder au principalat : il leur suffit dorénavant d'avoir un an d'ancienneté dans le cinquième échelon de leur classe pour se présenter au concours professionnel.

Par ailleurs, le relèvement des indices de début de la catégorie A a été étendu aux attachés de préfecture, par un arrêté du 12 mai 1976.

Enfin, le problème de l'aménagement des emplois de chef de division de préfecture, pour lequel un crédit provisionnel de 1.900.000 F a été inscrit au budget de 1976, est en cours de solution. Le projet de décret, instituant des emplois fonctionnels de chef de service administratif de préfecture, a été préparé et soumis aux ministères intéressés. On rappellera que ces emplois seront au nombre de 118 dont 22 (un par préfecture de région) atteindront l'indice net 650, les autres (un par département) atteignant l'indice net 630.

On doit souligner l'augmentation sensible des candidats aux différents concours depuis quelques années. Ils sont passés de 1.848 en 1973 à 3.206 en 1975 pour le concours d'attaché. Pour celui de commis, ils sont arrivés en 1976 au chiffre de 6.951, soit un triplement en trois ans.

Les actions de formation dans ce secteur-là aussi ont connu un certain redéploiement. La préparation aux concours se développe au niveau ministériel et au niveau de chaque préfecture.

— Au niveau ministériel, des préparations écrites avec devoirs et corrections sont adressées aux candidats ; elles s'efforcent de présenter les matières de chaque programme sous un aspect concret et actuel. Le nombre des inscrits de l'année 1976 s'élève ainsi à :

— 2.000 pour le concours d'attaché de préfecture (10 fascicules) ;

- 3.000 pour celui de secrétaire administratif (5 fascicules) ;
- 3.500 pour celui de commis de préfecture (5 fascicules) ;
- 340 pour les différents concours de programmeur, analyste et agent de traitement.

— Au niveau de chaque préfecture, des préparations écrites et orales sont organisées à la diligence des préfets. Elles sont animées par des fonctionnaires du corps préfectoral et du cadre national des préfectures ainsi que par des membres du corps enseignant.

La formation à l'emploi se fait depuis plusieurs années par des stages auxquels sont convoqués :

- les directeurs de préfecture, dès leur nomination et pendant une semaine ;
- les attachés principaux, dès leur nomination et pendant deux semaines ;
- les attachés, dès leur titularisation et pendant trois jours.

Mais elle se fait également pendant l'année de stage des attachés qui sont affectés successivement dans plusieurs services pour s'initier aux multiples activités des préfectures et sous-préfectures.

Actuellement, un système de formation initiale des catégories B, C et D est à l'étude pour que ces agents acquièrent rapidement les connaissances nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches et pour mieux comprendre leur travail et le fonctionnement des services. De la sorte seraient développés l'enrichissement des tâches, favorable à l'épanouissement individuel, et l'élargissement du bagage administratif, favorable au public.

Trois sortes d'actions *de perfectionnement* sont par ailleurs menées à bien :

a) *La formation interrégionale des attachés :*

Elle est constituée par un cycle annuel de cinq à six sessions de deux jours complets organisés par neuf équipes comprenant des sous-préfets et des attachés confirmés. Ce cycle, qui existe depuis cinq ans, permet d'approfondir des thèmes-carrefours (l'urbanisme, le développement régional, la préfecture et le public, la programmation des équipements) et de ménager des rencontres entre la vingtaine d'attachés regroupés autour de chaque équipe, et des élus, des dirigeants d'organismes consulaires, économiques, sociaux, des chefs de service.

b) *Les stages nationaux :*

Des stages sont organisés à Paris ou dans la région parisienne, voire en province, pour les agents de catégorie A et parfois B,

- soit qu'ils y viennent en tant que volontaires (finances des collectivités locales, statistique, programmation etc...). Ces stages sont parfois communs à ces personnels et aux sous-préfets ;
- soit que, volontaires, ils s'inscrivent à des stages organisés par d'autres ministères (Economie et Finances : Service Central organisation et méthodes ; Equipement : Centre de recherche d'urbanisme) ou des organismes spécialisés ;
- soit qu'ils se réunissent parce qu'occupant les mêmes fonctions (stages des directeurs de réglementation, stages des directeurs de S.C.A.E. et de collectivités locales, etc...).

c) *Les actions de perfectionnement des préfectures :*

Certains préfets organisent des réunions, séances de travail et visites pour le perfectionnement de leurs personnels.

D. — LE PERSONNEL COMMUNAL

De nombreuses mesures ont été prises depuis un an pour améliorer la condition statutaire de ce personnel dont l'existence et la qualité sont capitales pour l'autonomie communale.

Outre, bien sûr, l'application automatique des mesures qui ont relevé la rémunération des fonctionnaires de l'Etat, leur détail figure en annexe ainsi que les mesures qui pourraient intervenir dans un avenir plus ou moins proche. (Annexe III.)

Par ailleurs, le personnel communal a bénéficié des décisions qui ont relevé la rémunération des fonctionnaires de l'Etat en vertu de la loi n° 69-1137 du 20 décembre 1969 (art. 2 A).

Le Centre de Formation des Personnels Communaux a continué ses actions tout en les diversifiant. Avec un total de près de 90 millions de francs, son budget est en augmentation de 17 %. Cette augmentation est couverte par une progression limitée (7 %) de la cotisation des communes dont le taux passe de 0,70 à 0,75 % de la masse salariale.

Deux différences importantes sont à noter par rapport au budget de 1976 :

1° La redistribution des fonds au profit des délégations interdépartementales auxquelles sont affectés des crédits en augmentation de 54 % par rapport au budget précédent alors que les crédits des services centraux diminuent de 10 %. Cet effort de décentralisation financière s'est accompagné d'une mutation importante au niveau central destinée à réduire la centralisation administrative. C'est désormais le président du conseil d'administration du centre et non plus son directeur qui possède les pouvoirs d'ordonnancement des recettes et des dépenses et de passation des marchés (décret n° 76-238 du 10 mars 1976) ;

2° Une diminution des crédits réservés aux investissements qui s'explique par l'inscription à un budget supplémentaire en 1976 de certains investissements primitivement prévus pour 1977.

En ce qui concerne l'enseignement, des années préparatoires ont été mises en place dans les centres universitaires régionaux d'études municipales.

Les stages de perfectionnement ont été développés normalement. Ils ont été ouverts cette année à 7.535 stagiaires. Tous les concours dont la loi confie l'organisation aux centres ont été organisés. Sur un total de 19.772 candidats, 4.666 ont été admis.

Pour ce qui est de la question importante des cotisations obligatoires des communes dont l'assiette avait été appliquée pour la première fois en 1976, l'augmentation globale de la cotisation correspond à l'augmentation de la masse salariale.

La répartition de la cotisation a été légèrement modifiée de façon à répondre aux critiques que le système précédent avait soulevées, notamment au cours de la discussion au Sénat l'année dernière.

C'est ainsi que l'on constate une diminution des sommes versées par les communes moyennes et petites qui sont affiliées aux syndicats de communes pour le personnel, une augmentation sensible de la cotisation des établissements publics tandis que celle des communes les plus importantes n'augmente que de deux points.

II. — LES STRUCTURES

A. — L'ÉTAT

1. L'administration centrale.

L'on sait qu'une des innovations qui avaient suivi l'élection présidentielle de 1974 au niveau de l'organisation gouvernementale avait été le rattachement de la délégation à l'aménagement du territoire au Ministère de l'Intérieur. A l'époque, votre Rapporteur et beaucoup d'autres parlementaires avec lui avaient, il faut le dire, accueilli ce rattachement avec une certaine méfiance. Le récent remaniement gouvernemental a mis fin à cette situation.

Les raisons de ce changement sont obscures et répondent sans doute à des problèmes de personnes surtout si l'on observe qu'elles correspondent à l'entrée au Gouvernement de M. Olivier Guichard. On se souvient en effet que, dans une déclaration à Sud Radio le 25 avril de cette année, le nouveau Ministre d'Etat avait estimé « qu'il était tout à fait déraisonnable que l'aménagement du territoire dépende du Ministère de l'Intérieur ». La raison fondamentale de cette attitude semblait être que la D.A.T.A.R. ne pouvait, selon lui, bien travailler qu'en dehors de contingences politiques.

Peu de temps après, devant le Sénat, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur avait au contraire justifié un tel rattachement : « Je pense que le rapprochement, sous une seule autorité, des services chargés de l'aménagement du territoire et de ceux qui traitent des problèmes des collectivités locales a été bénéfique ».

Votre Rapporteur avoue qu'il regrette aujourd'hui cette séparation qui s'était révélée heureuse à l'expérience.

Il est donc d'autant plus porté à insister pour que les bonnes relations existantes entre la D.A.T.A.R. et le Ministère de l'Intérieur, mais aussi le Ministère de l'Agriculture qui lui avait fourni ses pre-

miers cadres, se maintiennent et se développent à travers le nouveau Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

Votre Rapporteur souhaite que cet éclatement des structures ne soit pas nuisible, en tout cas, aux collectivités locales, et, en particulier, à la politique des contrats de pays déjà souscrits.

L'année 1976 avait également été marquée par la mise en place d'une nouvelle organisation dans l'administration centrale du Ministère.

Je rappelle que cette réforme qui s'était caractérisée par la création d'une direction de la réglementation et du contentieux dépend directement du Ministère d'Etat et d'une direction de la sécurité civile destinées à souligner l'importance majeure de la fonction « sécurité civile » parmi les grandes missions du Ministère de l'Intérieur et, enfin, la réorganisation de la direction générale de l'administration destinée notamment à réunir dans un même service la gestion des administrateurs civils et des membres du corps préfectoral. L'expérience a montré, notamment en ce qui concerne la direction de la sécurité civile, que cette réorganisation avait été heureuse, au moins sur certains points.

2. L'administration territoriale.

Sous ce chapitre, il convient de citer pour mémoire la suite des opérations consécutives au transfert de la préfecture du Var à Toulon. Un crédit de 20 millions de francs est inscrit à ce titre. C'est une opération qui s'avère encore plus coûteuse que prévu. La bi-départementalisation de la Corse, d'autre part, est devenue effective le 1^{er} janvier 1976. Les décrets n^{os} 76-21 et 76-22 du 8 janvier 1976 ont précisé les modalités de la répartition des biens entre les deux nouveaux départements ainsi que de la liquidation des comptes de l'ancien département de la Corse.

Les assemblées départementales ont maintenu le caractère régional du parc régional de la Corse, ont adopté une solution interdépartementale transitoire d'un an pour le service incendie, et ont pris des dispositions concordantes permettant, dans certains cas (analyses des eaux, laboratoires vétérinaires, etc.), au département de la Haute-Corse d'user des services implantés en Corse-du-Sud et devenus désormais services de ce département.

Le conseil régional de la région Corse a été institué à compter du 15 septembre 1975 et différents textes sont intervenus pour la mise en place de services régionaux.

Le conseil général de la Haute-Corse a été, comme prévu par les textes, installé ce même 15 septembre 1975. Il a voté son premier budget et la plupart des comités et commissions départementales ont été mis en place.

Pour ce qui est de Paris et de la région Ile-de-France, les réformes se mettent peu à peu en place. Tous les décrets nécessaires ne sont pas cependant parus et il reste en particulier à régler la question du statut des attachés d'administration de la ville de Paris.

B. — LES STRUCTURES LOCALES

1. Le regroupement communal.

Ce problème est au centre du rapport Guichard dont un des objectifs principaux semble être un regroupement, sous la forme de communautés, des services essentiels qui se trouvent actuellement sous la responsabilité des communes ou de l'Etat.

Ce projet ne va pas sans soulever des inquiétudes chez les élus locaux et, en particulier, dans l'esprit de votre Rapporteur qui a tenu, lors de son audition par la Commission, à l'évoquer en présence du Ministre, lequel a bien marqué que le rapport de la commission Guichard n'engageait pas le Gouvernement.

Pour être juste, il convient cependant de rappeler que le rapport a clairement affirmé le principe selon lequel « toutes les communes sont irremplaçables et doivent vivre en tant que communautés d'hommes, démocratiquement gouvernées, partenaires de plein droit dans l'ensemble administratif. » Elles seront donc toutes maintenues. Le rapport va même plus loin puisqu'il envisage une décentralisation au sein même des communes urbaines les plus importantes.

Sur le plan de l'application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, on a observé, comme prévu, un ralentissement des fusions. Au 1^{er} juillet 1976, 824 fusions intéressant 2.016 communes étaient intervenues. Plus des trois quarts de ces fusions comportaient la création de communes associées. Le nombre des communes a été ainsi ramené à 36.386, soit une diminution par rapport à l'année dernière de 23 unités seulement.

Cette loi a connu un échec sur l'ensemble du pays. Elle constitue un sérieux avertissement qu'il faudrait mettre à profit pour éviter la répétition d'erreurs semblables.

Les formules de regroupement volontaire ont connu plus de succès :

383 syndicats de communes a vocation multiple groupant 3.465 communes ont été constitués portant ainsi le nombre des S.I.V.O.M. à 1.800 environ.

Par ailleurs, il existe plus de 10.000 syndicats spécialisés. Votre Rapporteur a demandé une statistique concernant les compétences exercées par les syndicats. Les résultats sont les suivants :

• *Pour les syndicats à vocation multiple :*

— voirie	70,5 %	de l'effectif total
— ordures ménagères	62 %	—
— eau, assainissement, station d'épuration	55,7 %	—
— équipements sportifs	46,5 %	—
— tourisme	42,5 %	—
— équipements sociaux	40,5 %	—
— constructions scolaires ..	28,4 %	—
— ramassage scolaire	26,3 %	—

• *Pour les syndicats spécialisés :*

— eau	34,3 %	de l'effectif total
— questions scolaires	17 %	—
— électrification	16,3 %	—
— questions agricoles	9,2 %	—
— voirie	4,2 %	—
— assainissement	3,5 %	—
— ordures ménagères	2,75 %	—
— constructions diverses ..	2,2 %	—
— objets divers	10,5 %	—
	<hr/>	
	100 %	

2. Les communautés urbaines.

L'institution ne connaît pas plus de succès que l'année dernière puisque, après étude, l'agglomération nantaise qui pouvait être la dixième communauté a finalement renoncé à adopter ce type d'organisation.

Les autres évoluent dans le cadre de la loi de 1966. C'est ainsi que leur taux d'investissement par rapport aux recettes ordinaires est en général très élevé (49,65 % en moyenne pour 1974). Au cours de l'exercice 1976, les diverses dispositions adoptées au cours des années passées ont été complétées par deux mesures particulières pour soutenir l'effort financier des communautés urbaines dans leur mission fondamentale en matière d'équipement : vous savez que la C.A.E.C.L. a proposé un prêt exceptionnel de trésorerie aux collectivités locales ayant dépassé un certain seuil d'endettement ou de pression fiscale de façon à éviter un accroissement trop important de leur fiscalité directe. C'était une des propositions faites par la Commission des Lois. Les règlements antérieurs s'y opposaient. A ce titre, le Gouvernement a proposé quatre communautés urbaines : Bordeaux, Le Mans, Lyon et Strasbourg. La communauté de Strasbourg ayant refusé l'offre, trois ont bénéficié de cette aide exceptionnelle sur six ans, au taux de 8 % pour un montant global de 11,9 millions de francs.

D'autre part, cinq communautés ont été comprises dans l'expérience de globalisation des prêts du groupe constitué par la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne et la C.A.E.C.L. Il s'agit des communautés de Brest, Lille, Dunkerque, Lyon, le Creusot - Montceau-les-Mines. Cette globalisation a permis de compter, dès le début de l'année, sur un certain volume de prêts portant sur l'ensemble des opérations d'équipement.

Par ailleurs, cette procédure permet un échelonnement des versements de fonds, en accord avec l'emprunteur, suivant les besoins de la trésorerie.

Il sera intéressant de suivre de près cette expérience au moment où l'on parle de la globalisation des subventions.

En ce qui concerne le versement destiné aux transports en commun, le nombre de communautés instituant un tel versement n'a pas évolué. Elles sont toujours au nombre de cinq : Lille, Lyon, Bordeaux, Strasbourg et Brest.

Il est à noter que la formule de contrat de plan qui avait été adoptée par cinq communautés, celle du Mans, de Cherbourg, du Creusot - Montceau-les-Mines, de Bordeaux à Dunkerque n'a pas été reconduite pour le VII^e Plan. Cependant, les communautés urbaines ont été invitées à formuler leurs besoins dans le cadre de la procédure des programmes d'action prioritaire.

Dans l'ensemble, le Gouvernement estime que le dispositif mis en place par le législateur en 1966 s'est révélé en mesure d'assurer une action plus efficace pour les agglomérations urbaines. S'il admet qu'une réforme du statut actuel puisse s'avérer sur certains points opportune, elle ne lui paraît envisageable que dans le cadre général des conclusions qui se dégageront du large débat qui va s'instaurer, à partir du rapport de la commission Guichard, au sujet de l'exercice des responsabilités locales.

Ce rapport prévoit précisément « la généralisation d'un système de type fédéral qui aurait pour base la constitution de communautés nouvelles sur lesquelles pourra s'appuyer la décentralisation et dont les plus petits éléments auront la taille, la force et la capacité d'une petite ville ».

Ces communautés seront administrées par un conseil désigné par les communes fédérées et par un syndic président du conseil. Outre les pouvoirs délégués par la communauté et définis par son règlement intérieur, le syndic pourra recevoir de la loi des attributions personnelles, comme le maire à l'heure actuelle, perspective qui peut susciter de légitimes inquiétudes.

Le régime le plus courant s'appliquera à toutes les communautés de moins de 30.000 habitants qui seront appelées en principe « communautés de communes ». Dans ce régime, le conseil des communautés, composé de représentants des communes, serait élu en même temps et pour la même durée que les maires et leurs adjoints.

Un système de pondération modérée prendrait en compte la population et la richesse des communes. Aucune commune ne pourrait détenir seule la majorité. Les maires seraient membres de droit du conseil à moins qu'ils ne préfèrent faire élire par le conseil municipal un autre représentant. Un autre régime s'appliquera à toutes les communautés de plus de 200.000 habitants qui seront appelées « communautés urbaines » ou « villes ». Il s'inspirera étroitement de la loi de 1966.

Les communautés de 30.000 à 200.000 habitants pourront choisir entre ces deux régimes.

En ce qui concerne le partage des compétences entre la commune et la communauté urbaine, celui-ci devra, selon la commission Guichard « rester ouvert à la diversité et à l'évolution ».

Certaines compétences seront obligatoires. Leur ampleur variera suivant que l'on sera en présence d'une communauté de communes ou d'une communauté urbaine.

Un secteur libre subsistera qui sera laissé à l'appréciation des communes membres.

3. Les agglomérations nouvelles.

Le nombre de ces agglomérations n'a pas varié depuis l'année dernière.

Les conventions prévues à l'article 10 de la loi constitutive qui devaient être passées entre les organismes maîtres d'ouvrages, syndicats communautaires ou ensemble urbains, et les établissements publics d'aménagement dans le but de réaliser les travaux ou ouvrages nécessaires à la construction et à l'aménagement de l'agglomération nouvelle sont désormais toutes conclues. La dernière l'a été pour l'agglomération nouvelle de Rougeau-Sénart au mois de mai 1975. Les modalités de fonctionnement prévues par la loi du 10 juillet 1970 sont donc désormais définitivement arrêtées.

C. — LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX

Les régions, créées par la loi du 5 juillet 1972, arrivent au terme de leur troisième année d'existence.

Elles ont réussi tant bien que mal à s'insérer auprès des partenaires traditionnels que sont l'État et les collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre d'une politique de développement et d'aménagement régional.

L'on sait depuis le discours prononcé à Dijon le 24 novembre 1975, cité dans le rapport de l'année dernière, que le Président de la République est favorable à une application méthodique et complète de la loi du 5 juillet 1972.

Cette année a néanmoins vu plusieurs progrès tendant à une application complète de cette loi. C'est ainsi que le projet de loi de finances pour 1977 propose dans son article 62 de porter de 25 à 35 F par habitant et par an le plafond de ressources propres.

Depuis le rapport de l'année dernière, de nouvelles attributions ont été confiées aux régions :

- des responsabilités particulières en matière de création et de gestion de parcs naturels régionaux (décret n° 75-983 du 24 octobre 1975) ;
- le pouvoir de répartir les autorisations de programme correspondant à des opérations d'intérêt départemental dans les domaines suivants (décrets du 8 janvier 1976) :
 - voirie départementale et communale (décret n° 76-17) ;
 - équipements scolaires du premier degré (décret n° 76-18) ;
 - équipements sportifs et socio-éducatifs (décret n° 76-19).

Pour ces équipements, le pouvoir de décision de la région s'est appliqué à la répartition des crédits de 1976. Deux nouveaux décrets sont intervenus le 18 février ; ils prendront effet au 1^{er} janvier 1977 et concernent :

- les services publics ruraux, les aménagements fonciers et les équipements pour les eaux et forêts (décret n° 76-168) ;
- les dispensaires, les établissements ou services de protection maternelle et infantile et de médecine scolaire (décret n° 76-170).

Au total, c'est une masse de crédits d'Etat de l'ordre de 2 milliards de francs, soit près du double de leurs ressources fiscales, dont la répartition aura ainsi été confiée aux établissements publics régionaux.

Parallèlement à ces mesures de décentralisation, le volume des crédits d'Etat déconcentrés sur lesquels s'exerce le pouvoir consultatif des assemblées régionales, a été accru d'environ 1,3 milliard de francs du fait de la modification du classement des investissements publics. Cette modification a fait l'objet du décret n° 75-1164 du 16 décembre 1975.

Dans le rapport Guichard, la région fait l'objet de propositions limitées : « éviter tout démantèlement des attributions départementales ou municipales au profit de la région, écarter toute mise en tutelle des collectivités locales par les régions — c'est un principe auquel il faut se tenir ».

Le rapport ne propose pas de modifier les institutions. En revanche, il estime que la responsabilité fiscale de la région doit être exercée sans limitation *a priori*. Il envisage de supprimer les centimes

additionnels aux quatre taxes locales et de leur substituer diverses taxes liées au développement économique :

- taxe additionnelle sur les carburants ;
- taxe à l'essieu.

En ce qui concerne les attributions, il suggère de reconnaître aux régions des compétences nouvelles en matière de culture, de tourisme, de transport et, surtout, d'aide au développement économique, de façon à ce que les établissements publics régionaux puissent devenir « de véritables agences de développement économique, et disposer de nouvelles formules d'intervention financière pour inciter à l'implantation de nouvelles industries et à l'amélioration de l'environnement industriel ».

Les suggestions faites dans le rapport répondent ainsi aux vœux de l'ensemble des conseils régionaux.

III. — LES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ

A. — L'ORDRE PUBLIC

L'évolution de la délinquance, selon les chiffres fournis par M. Poniatowski lui-même devant votre Commission, se caractérise par un net arrêt de sa progression globale. Elle a connu une hausse de 7,6 % contre 12 ou 13 % précédemment.

Sur le plan international, il ressort des statistiques fournies que la situation de la France, sans être enviable, est l'une des moins exposées des pays d'économie libérale :

Le taux de criminalité n'est que de 35 ‰ dans notre pays contre 47,2 ‰ en Allemagne fédérale, 52,8 ‰ aux Etats-Unis d'Amérique, de 69,7 ‰ en Israël et de 82,5 ‰ en Suède.

Il convient cependant d'attacher une grande importance à une appréciation qualitative de cette délinquance.

La délinquance « de profit » est celle qui actuellement est la plus couramment constatée. Sur 10 crimes ou délits : 9 sont inspirés par le profit ou lui sont liés, 1 consiste dans un comportement étranger à l'intérêt financier. Ce sont les formes les plus graves qui ont le plus augmenté et tendent à progresser encore. Cette gravité se trouve dans les crimes et délits violents dont la violence est dirigée contre les personnes (vols avec armes à feu, vols avec d'autres violences, crimes crapuleux, ports d'armes, racket) ou contre les biens (attentats par explosifs, incendies, cambriolages). La délinquance économique et financière doit être aussi spécialement signalée, elle progresse et constitue un secteur important. Entre les deux secteurs précédents, il convient d'en situer un autre en extension : les trafics de chèques et moyens de paiement volés et falsifiés ou fabriqués directement il s'appuie sur un trafic important de faux documents administratifs, en particulier de cartes d'identité.

La toxicomanie progresse et s'étend mais dans des limites encore réduites. L'usage de l'héroïne, qui s'était considérablement ralenti après que le trafic de la « french connection » ait été stoppé, il y a quelques

années, reprend aujourd'hui de façon sensible, en raison du développement du trafic de la « connection » extrême-asiatique. On constate aussi un accroissement du trafic du haschich en provenance de la filière marocaine.

Au plan général, il est constaté que les tendances criminelles, ne sont plus réservées aux seuls malfaiteurs du « milieu ». Cette dégradation des mœurs est à l'origine de complicités à l'intérieur de certaines professions et favorise ainsi la criminalité.

Cette évolution du banditisme a conduit les services de police spécialisés à utiliser de nouvelles méthodes de lutte.

C'est ainsi que l'enquête classique, à partir des faits, a été supplantée par une nouvelle forme d'enquête qui consiste à renverser la démarche policière classique, en travaillant non plus a posteriori, mais à l'avance par le moyen d'investigations préalables axées sur des individus connus pour leur potentiel dangereux, et destinées à les neutraliser dans des conditions telles que les preuves de leur culpabilité soient *ipso facto* rassemblées. La surveillance et la filature constituent la base et l'essentiel du travail de ces services.

L'Office central pour la répression du banditisme, successeur de la Brigade centrale de documentation et de recherches criminelles, créé en 1973, assure la coordination et l'animation de la lutte contre le banditisme, en liaison avec les services extérieurs traditionnels, les groupes de répression du banditisme des services régionaux de police judiciaire, et, de création plus récente, la Brigade de recherches et d'intervention de Paris (1964). Enfin, il a été procédé en 1976 à la création d'une Brigade de recherches et d'intervention à Lyon, antenne de l'O.C.R.B. Ces services disposent de moyens matériels particuliers pour l'accomplissement de leurs missions : véhicules rapides, parc automobile diversifié, motos, véhicules équipés pour surveillances discrètes, matériel radio, matériels optiques et photographiques. Ces moyens, déjà importants, devront être développés.

L'action répressive déjà largement entreprise se double d'une action particulièrement importante dans le domaine de la prévention.

La politique suivie en la matière, et qui ne cesse de se développer, revêt deux aspects principaux se rapportant :

- à l'étude et à la mise au point, en liaison avec les organismes professionnels, de règles et de dispositifs modernes de protection des personnes et des biens, à des campagnes d'information et d'éducation du public.

Les derniers mois se sont caractérisés par d'importants succès : les prises d'otages ont pratiquement disparu depuis que la police a reçu l'ordre de tirer à vue.

Dans le métro, les agressions de voyageurs ont diminué de 11 % entre les huit premiers mois de 1975 et les huit premiers mois de 1976. Durant la même période, les agressions contre les agents de la R.A.T.P. se sont réduites à 146 contre 305 et les vols à la tire ont diminué de 33 %. Ces résultats encourageants sont dus aux opérations massives auxquelles il a été procédé dans le métro, et auxquelles certains jours, ont participé 800 policiers en civil ou en tenue. Depuis le 1^{er} octobre, le Gouvernement a mis sur pied une police permanente du métro et des brigades spécialisées chargées de la sécurité sur certains trains de nuit à longue distance. Dès le troisième jour de leur entrée en fonctions, ces brigades avaient déjà procédé à huit arrestations à Marseille et à cinq à Lyon.

En revanche, certaines formes de délinquance ont fortement progressé : les hold-ups à main armée ont augmenté de 33 % et surtout les attentats par explosifs. Les services spécialisés en ont dénombré 1.521 pour le seul premier semestre de 1976 contre 658 pour l'ensemble de l'année 1975. 222 concernaient des biens publics, 1.299 des biens privés. Il y a là un défi nouveau d'autant qu'il s'accompagne d'une mise en question de l'unité de la république.

Votre Rapporteur s'est, cette année, plus particulièrement préoccupé de la situation de la Corse et de la Bretagne du point de vue de l'ordre public. Voici les réponses qu'il a reçues du Ministère :

SITUATION EN CORSE

Depuis le 1^{er} janvier 1976, 221 attentats par explosifs ont été dénombrés. Outre les enquêtes de droit commun effectuées à la suite de chaque manifestation de violence la police judiciaire a exécuté 48 pièces de justice délivrées par la Cour de sûreté de l'Etat.

A ce jour, pour l'année écoulée, 49 personnes ont été inculpées et 6 se trouvent encore écrouées à Lyon après la manifestation sur l'aéroport d'Ajaccio - Campo del Oro.

Les opérations menées ont engagé les effectifs en place et des renforts pour toutes les directions actives qui ont participé aux enquêtes et recherches.

Ces effectifs sont les suivants :

I. — Police judiciaire.

- Le nombre de fonctionnaires en poste s'élève à : 22.
- Renforts permanents : 18 fonctionnaires, 6 voitures.

II. — Sécurité publique.

- L'effectif des fonctionnaires en poste en Corse, s'élève à : 57 fonctionnaires civils et 270 personnels en tenue.
- Renforts permanents : 18 inspecteurs, 3 C.R.S. (345 gardiens).
- Les dotations normales en matériel ont été augmentées de : 7 véhicules, 14 postes portatifs de radio.

III. — Renseignements généraux.

- Le total des fonctionnaires affectés en Corse, s'élève à : 31 fonctionnaires.
- Renforts permanents : 5 fonctionnaires.
- Occasionnels : 48 fonctionnaires.

Un véhicule supplémentaire a été affecté et l'équipement « transmission » du service se poursuit.

IV. — Police de l'air et des frontières.

- L'effectif en poste s'élève à : 3 fonctionnaires civils, 11 gardiens.
- Renforts permanents : 6 fonctionnaires.

SITUATION EN BRETAGNE

Après les opérations menées fin 1975 qui avaient entraîné l'inculpation de neuf personnes, une période de calme s'est instaurée dans les départements de l'Ouest. Cependant, le F.L.B.-A.R.B. n'a pas renoncé pour autant à son action et, dès la fin du premier semestre, les attentats ont repris dans cette région ; on en compte 16 actuellement pour l'année écoulée.

Des opérations ont été menées qui ont engagé les effectifs en place et des renforts occasionnels pour toutes les directions actives.

Ces effectifs ont été les suivants :

Police judiciaire.

En plus des 48 fonctionnaires du S.R.P.J. de Rennes concernés par les affaires de cette nature, plusieurs autres, appartenant à la Direction centrale, sont également venus en renfort.

Sécurité publique.

10 fonctionnaires en civil sont venus s'ajouter, en renfort occasionnel, au personnel déjà en place, soit 227 civils et 1.349 éléments en tenue.

D'autre part, les dotations normales en matériel ont été augmentées de 3 véhicules et de 10 postes portatifs radio.

Renseignements généraux.

L'effectif ordinaire compte un total de 99 fonctionnaires et les renforts occasionnels se sont élevés à 20 fonctionnaires.

Dotation en matériel augmentée de 2 véhicules.

Police de l'air et des frontières.

La totalité de l'effectif, soit 19 fonctionnaires en civil et 2 en tenue a été sensibilisée sur ces problèmes.

Face à ces défis, la police s'est assignée pour objectif en 1977 de renforcer la sécurité des Français dans leur cadre de vie quotidien.

Trois orientations concrétisent cet objectif :

- un effort sensible en faveur de la protection publique et de la lutte contre la délinquance ;
- un maintien du potentiel de riposte aux atteintes à l'ordre public ;
- un allègement des tâches de circulation routière, notamment en ce qui concerne les tâches administratives.

Cette redistribution des priorités au sein des activités de la police nationale se traduit par un redéploiement de moyens actuellement affectés à des tâches administratives ou à des tâches de régulation du trafic au profit des tâches de protection publique et de lutte contre la délinquance. Il demeure toutefois que ce seul redéploiement ne peut suffire à contenir l'accroissement des besoins et qu'il doit trouver son complément dans un ensemble de mesures budgétaires.

Pour les matériels :

Dans le domaine des équipements, les progrès à accomplir sont encore considérables, et ils touchent à la quasi-totalité des moyens de la police :

- le domaine immobilier, malgré l'amélioration survenue depuis quelques années, demeure souvent vétuste et peu fonctionnel, et l'effort entrepris pour améliorer l'accueil du public ne sera poursuivi en 1977 qu'à un niveau voisin de 1976 (81 millions de francs d'autorisations de programme) ;
- le développement de la protection publique suppose un renforcement de la mobilité de la police qui doit être recherché au double plan des moyens de transport (135 millions de francs) et des moyens de transmission (34 millions de francs). Si le niveau de motorisation peut être jugé satisfaisant, l'équipement de la police française en moyens de transmissions portatifs, bien qu'ayant fait l'objet d'un effort prioritaire au cours des dernières années, devra être encore sensiblement amélioré ;

- les équipements individuels, de défense et de protection du personnel représenteront une dépense d'environ 14 millions de francs ;
- l'emploi de techniques modernes de gestion ou d'investigation demeurera au niveau de 1976 (13 millions de francs) ;
- enfin, la politique de rigueur budgétaire décidée par le Gouvernement oblige à marquer une pause dans la progression des crédits de fonctionnement ; les 13,6 millions de francs de mesures nouvelles de reconduction devraient permettre toutefois de maintenir au même niveau l'entretien des locaux (chauffage, nettoyage, travaux) et le roulage des véhicules ; quant aux loyers, grâce à une dotation supplémentaire de 5 millions de francs, les difficultés de gestion rencontrées au cours des dernières années seront peut-être surmontées.

Le budget du matériel de la police, après les progrès non négligeables qui ont marqué les années précédentes, se caractérise donc davantage par la consolidation que par la progression et ne permet d'envisager que des mesures ponctuelles ; encore faut-il souligner que ces actions s'inscrivent dans un effort de réflexion et de programmation à plus long terme qui est seul susceptible d'apporter une solution efficace aux impératifs d'équipement de la police.

Pour terminer cette analyse des problèmes posés par l'ordre public auquel elle a consacré un large débat, votre Commission, à l'initiative de son Rapporteur, a envisagé un autre aspect important du maintien de l'ordre, qui jusqu'ici a été passé sous silence : celui du statut juridique des policiers. A l'heure actuelle, les policiers et les gendarmes ne sont légalement autorisés, aux termes des articles 53 et suivants du Code de procédure pénale, à vérifier l'identité d'une personne que dans le cas de crime ou de délit flagrant. En outre, les officiers de police judiciaire, habilités par les procureurs de la République, ont le droit, dans le cadre des recherches judiciaires, de vérifier l'identité des personnes aux termes de l'article 8 de la loi du 27 novembre 1943. Or, tous les agents des forces de l'ordre ne possèdent pas toujours les moyens juridiques d'exercer une répression ou une prévention efficaces. En effet, ils sont classés en trois groupes : les officiers de police judiciaire ne comprennent, selon la loi n° 66-493 du 9 juillet 1966, et selon l'article 16 du Code de procédure pénale, que les commissaires de police, les inspecteurs divisionnaires et principaux, les officiers et gradés de la gendarmerie. Les autres sont répartis entre agents de police judiciaire de première et de deuxième catégorie.

Selon l'ordonnance n° 60-529 du 4 juin 1960 et l'article 20 du Code de procédure pénale, sont agents de police judiciaire de première catégorie les inspecteurs de police et les gendarmes. Les autres, c'est-à-dire les commandants, officiers et gradés, ainsi que les gardiens de la paix des polices urbaines et les C.R.S. ne sont que des agents de police judiciaire de deuxième catégorie (loi du 9 juillet 1966 précitée et article 21 du Code de procédure pénale). En fait, il s'agit de tous les policiers en tenue.

Les agents de police judiciaire de première catégorie ont pour mission de seconder les officiers de police judiciaire dans leur mission. Ils peuvent recevoir procès-verbal des déclarations qui leur sont faites. Les agents de police judiciaire de deuxième catégorie doivent rendre compte de tout crime, délit ou contravention dont ils ont connaissance sous forme de rapport adressé à leur chef hiérarchique. Cette législation aboutit à des contradictions. En effet, les gardiens de la paix, dans leurs attributions professionnelles, ont, selon l'article 15 du Code de procédure pénale, pour chef hiérarchique les inspecteurs principaux et divisionnaires, c'est-à-dire les officiers de police judiciaire. Mais, sur le plan administratif, le chef hiérarchique, qui pour les gardiens de la paix commence au niveau du brigadier, n'est qu'agent de police judiciaire de deuxième catégorie. C'est la même situation pour les C.R.S.

En outre, sous la pression des événements, non pas pour tourner la loi mais bien parce que la nécessité s'en fait sentir à chaque instant, de plus en plus de gardiens de la paix et de C.R.S. en arrivent à faire des actes judiciaires qui ne sont pas de leur compétence, notamment en matière de police de la route. Ces policiers travaillent donc sans couverture judiciaire appropriée et sans soutien hiérarchique direct, alors même qu'ils sont amenés à s'insérer de façon de plus en plus étroite à la procédure et à l'action judiciaire. Votre Rapporteur estime qu'il faudrait peut-être reconsidérer cette classification des agents de police judiciaire de façon à rendre aux gardiens de la paix et aux C.R.S. qui constituent souvent le personnel le plus exposé, une plus grande impression de sécurité mais aussi de responsabilité. Par ailleurs, ces inégalités dans le pouvoir judiciaire sont une des causes de la multiplication des condamnations de policiers par les tribunaux alors même que ceux-ci s'efforçaient de maintenir l'ordre public.

Sans être hostile à une reprise en considération du problème, demandée par l'ensemble des syndicats, votre Commission suggère toutefois de procéder sur ce sujet avec une extrême prudence.

B. — LA SÉCURITÉ CIVILE

Trois aspects ont suscité cette année l'intérêt de votre Commission : la poursuite de la lutte contre les incendies de forêt, le financement des services départementaux d'incendie et de secours et, enfin, les problèmes de sécurité routière.

1. Lutte contre les incendies de forêt.

En ce qui concerne les incendies de forêt, l'année 1976 a été marquée, en raison de la sécheresse, par un bilan quantitatif très lourd. C'est ainsi que les incendies avaient ravagé au 31 août dernier 109.000 hectares environ contre une moyenne annuelle de 34.000 hectares. Ceci est vrai de toute la France mais aussi, contrairement à ce qu'on pourrait penser en raison de la pluviosité élevée qu'a connue la région cette année, de la forêt méditerranéenne : 45.000 hectares environ contre 17.500 hectares en 1975. Ce bilan physique très lourd a donc une incidence financière très importante.

Ces foyers multipliés d'incendies dans des régions souvent inhabituelles ont révélé certaines insuffisances dans les moyens traditionnels de lutte. En accord avec le Ministère de l'Agriculture et celui de la Défense, il a été nécessaire de renforcer l'appareil de lutte dans cinq directions principales :

- renforcement des moyens de détection, notamment par la voie de la surveillance aérienne ;
- l'engagement plus systématique des moyens militaires. Votre Commission tient, à cet égard, à exprimer sa vive satisfaction devant l'ampleur de la part prise par l'armée, conformément d'ailleurs à ce qui avait été souhaité à plusieurs reprises dans ce même rapport ;
- mise en œuvre des Canadiens en dehors de la zone méditerranéenne ;
- recours systématique aux engins de travaux publics et aux véhicules citernes de grande capacité du secteur public et privé par la sécurité civile. Celle-ci met au point également pour la fin de l'année 1976 des plans types de casernements destinés à éclairer et orienter le choix des collectivités locales. Communes et départements ont, en effet, à faire face à des charges croissantes dont la progression est supérieure à celle de l'effort de l'Etat.

C'est ainsi que de 1966 à 1975, l'effort de l'Etat en matière de fonctionnement et d'équipement a été multiplié par 3,6, alors que celui des communes était multiplié par 3,5 et celui du département par 5,6.

En 1966, l'effort de l'Etat représentait 22,9 % de l'effort total ; celui des départements 11,8 % et celui des communes 65,3 %.

En 1975, l'effort de l'Etat ne représente plus que 21,7 % du total, celui des départements est passé à 17,6 %, tandis que celui des communes demeurait encore plus que substantiel, puisqu'il s'établit à 60,7 %.

D'autre part, à l'intérieur des collectivités locales, les participations des départements, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous sont extrêmement variables.

1. Personnel	Prise en charge à 100 % par le département	17 départements y compris la petite couronne.
	Plus de 50 % par le département ..	6 départements.
	Moins de 50 % par le département ..	42 départements.
	Aucune participation	21 départements.
2. Matériel	Prise en charge 100 % par le département	28 départements.
	Plus de 50 % par le département	34 départements.
	Moins de 50 % par le département ..	30 départements.
	Aucune participation	1 département.
3. Casernement	Prise en charge à plus de 50 % par le département	13 départements.
	Prise en charge à moins de 50 % par le département	25 départements.

2. La sécurité routière.

Rattachés en 1975 à l'ancienne direction de la protection civile, devenue ainsi sous le nom de sécurité civile l'une des trois grandes missions du Ministère, les problèmes traités naguère par la délégation à la sécurité routière ont connu à nouveau cette année une évolution préoccupante :

Pendant de nombreuses années, les accidents de la route avaient connu une progression rapide, pratiquement parallèle à celle du parc automobile. Le nombre des tués était passé de 8.000 en 1960 à près de 17.000 en 1972. Depuis cette date et jusqu'à la fin de 1975, la tendance avait été renversée grâce à une politique d'ensemble, dont la limitation de vitesse et l'obligation du port de la ceinture de sécurité ont été des éléments déterminants. Le nombre des tués pour 1975 s'est élevé à 13.170. Au total, compte tenu de l'accroissement de la circulation, le risque par kilomètre parcouru a été diminué en moyenne de un tiers entre 1972 et 1975.

Au cours de 1976, alors que le premier trimestre de 1976 a été marqué par une stabilisation des tués par rapport à la période correspondante de 1975, l'on enregistre depuis le mois d'avril une très nette augmentation du nombre des tués, le nombre des accidents et celui des blessés restant pour leur part sensiblement égaux à ceux de l'année dernière.

Au total, à l'issue des huit premiers mois de l'année, le bilan de la sécurité routière comparé à celui de la même période de 1975 se présente ainsi :

	ACCIDENTS	TUÉS	BLESSES graves	BLESSES légers	TOTAL des blessés
1 ^{er} janvier au 31 août 1976	170.342	9.111	67.466	167.383	234.849
1 ^{er} janvier au 31 août 1975	169.720	8.599	70.333	163.473	233.806
Différence	+ 622	+ 512	— 2.867	+ 3.910	+ 1.043
Evolution	+ 0,4 %	+ 6 %	— 4,1 %	+ 2,4 %	+ 0,4 %

Il faut noter que cette progression du nombre des victimes s'observe uniquement sur les réseaux de rase campagne (+ 567 tués), les résultats enregistrés en zone urbaine marquant une légère amélioration (— 53 tués).

En outre, la sécurité a continué à **s'accroître** sur les autoroutes de liaison, l'augmentation du nombre des victimes (+ 10 tués) y est inférieure en proportion à celle de la circulation.

Enfin, l'analyse de l'augmentation du nombre des victimes par catégorie d'usagers de la route révèle que celle-ci concerne essentiellement les automobilistes (+ 448 tués pour les huit premiers mois) et les usagers de vélomoteurs (+ 78, ce qui représente un accroissement de 75 % pour cette seule catégorie).

Les causes de cette évolution sont multiples :

— La première cause de l'accroissement du nombre des victimes réside dans la reprise de la circulation : par rapport à l'année dernière, la consommation du carburant auto s'est accrue de 6,9 % et celle du gas-oil de 11,6 %, Sur l'ensemble des huit premiers mois de l'année, l'augmentation du nombre des tués correspond à l'augmentation de la circulation, sans qu'il y ait augmentation du risque par kilomètre parcouru.

— Néanmoins, l'accroissement de la gravité des accidents d'une part, et le fait que l'augmentation du nombre des tués concerne pour 80 % des automobilistes d'autre part, traduit bien l'accroissement des vitesses pratiquées. Cet accroissement est un phénomène de masse et de faible ampleur : les automobilistes qui, il y a deux ans, roulaient entre 90 et 100 km/h, ont tendance maintenant à circuler à une vitesse comprise entre 100 et 110 km/h.

— Il est en outre possible que les conditions climatiques exceptionnelles connues pendant cinq mois expliquent, dans une certaine mesure, l'évolution constatée, d'autant plus que l'aggravation du bilan s'est manifestée à partir du mois d'avril.

*
**

Il y a là un retour en arrière auquel il est urgent de mettre fin.

Le Gouvernement, ainsi que l'a indiqué le Ministre devant la Commission, n'a pas voulu instaurer de contraintes nouvelles, il a l'intention tout d'abord de faire respecter les mesures qui ont déjà été décidées.

Les modalités de cette nouvelle phase d'action ont été définies devant le Sénat, le 9 novembre 1976, par M. Olivier Stirn, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, en réponse à une question de M. Zwickert :

« Deux sortes d'instructions ont été récemment adressées aux préfets. Premièrement, il leur a été demandé d'utiliser tous les pouvoirs dont ils disposent encore, en dépit des restrictions apportées, en matière de retrait de permis de conduire par décision administrative, et de se montrer sévères pour les engins à deux roues qui dépassent les règles de limitation de vitesse correspondant à leur catégorie.

« L'institution d'un permis de conduire pour les vélomoteurs, analogue à celui qui est exigé pour la conduite des motocyclettes, sera soigneusement étudiée.

« Deuxièmement, des opérations de contrôle renforcé et inopiné des vitesses ont été décidées. Elles ont pour but de mobiliser un service important des forces de la gendarmerie nationale et de la police nationale sur une région géographique déterminée. Ce dispositif a déjà été expérimenté durant le week-end du 22 au 24 octobre dernier sur les axes Paris-Rouen et Paris-Chartres. Cette opération a donné les résultats que l'on pouvait en escompter : 990 procès-verbaux ont été dressés pour excès de vitesse. Le Ministère de l'Intérieur a demandé aux préfets de traduire les contrevenants devant la commission de suspension du permis de conduire dans les délais les plus rapides et de les sanctionner sévèrement. Ce genre d'opération sera multiplié dans les semaines qui viennent et étendu à l'ensemble du territoire.

« Troisièmement, le Gouvernement envisage également de reprendre la campagne à la télévision sur les thèmes du respect de la limitation de vitesse et du port de la ceinture de sécurité.

« Parallèlement, le Gouvernement entend mettre en œuvre, dans tous les domaines, des mesures de nature à réduire le nombre des victimes de la route, en liaison étroite avec les ministères intéressés. Il s'agit là, effectivement, de propositions du Conseil économique et social. Avec le Ministère de l'Équipement, l'amélioration du réseau routier est poursuivie par la suppression des « points noirs », par le développement des autoroutes, par une meilleure formation des conducteurs.

« Le Ministère de l'Équipement demande notamment aux organismes spécialisés, tels que l'Organisme national de la sécurité routière — l'Onser — et la Prévention routière, de faire des recherches et des études pour trouver toutes solutions de nature à permettre une amélioration du réseau routier, des éléments de sécurité et une meilleure formation des conducteurs.

« Le Gouvernement porte un intérêt tout particulier aux comités départementaux de la sécurité routière ainsi qu'aux cellules techniques spécialisées pour la mise en place et l'animation desquels des instructions précises et renouvelées ont été adressées aux préfets.

« C'est ainsi que, par instruction du 13 février 1976, il a été suggéré, à l'intention des comités départementaux, une liste, d'ailleurs non limitative, des problèmes dont ces organismes pourraient se saisir. Il leur a été conseillé de s'ouvrir aux élus locaux, aux organismes publics ou privés dont l'activité a des liens étroits avec les problèmes de circulation et de sécurité routières, ainsi qu'aux associations des diverses catégories d'usagers.

« Quant aux cellules techniques spécialisées, leur implantation s'effectue progressivement, notamment dans les zones à forte densité urbaine.

« Enfin, des plans de circulation sont actuellement mis en place dans la quasi-totalité des villes de plus de 20.000 habitants. Ils sont financés, vous le savez, à concurrence de 50 % par les collectivités intéressées et de 50 % par l'Etat, c'est-à-dire par le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Équipement et le Secrétariat d'Etat aux Transports.

« Telle est la politique active que le Gouvernement poursuit, à l'heure actuelle, afin d'obtenir une meilleure sécurité routière. »

A la suite de ces déclarations, votre Rapporteur a estimé qu'il pouvait être utile de préciser les nouvelles structures mises en place, et les actions menées dans l'année écoulée ou envisagées pour les mois à venir.

Tout en maintenant le Comité interministériel de la sécurité routière créé par le décret du 5 juillet 1972, le décret n° 75-360 du 15 mai 1975 a supprimé le poste de délégué à la sécurité routière. A celui-ci a été substitué un secrétaire général chargé notamment :

- de proposer au Comité interministériel, présidé par le Premier Ministre, les mesures destinées à prévenir les accidents de la circulation ou à en limiter les conséquences ;
- de veiller à l'application des décisions prises à cet effet par le Gouvernement ;
- d'assurer l'information et l'éducation du public ;
- de suivre en matière de sécurité routière les négociations internationales.

A la suite de l'avis émis par le Conseil d'Etat le 12 juin 1975 et pour tenir compte du fait que le Comité interministériel de la sécurité routière qui, sous la présidence du Premier Ministre, groupe les Ministres concernés par les problèmes de circulation et de sécurité routière n'avait pas la possibilité pratique de se réunir avec la fréquence nécessaire, le décret n° 75-1084 du 24 novembre 1975 a prévu que les attributions conférées au Comité interministériel, en ce qui concerne l'examen des projets de lois et des textes réglementaires relatifs à la sécurité routière, pouvaient être effectuées par un « Groupe interministériel permanent de la sécurité routière ». A ce groupe, présidé par le secrétaire général du Comité interministériel de la sécurité routière, participent les représentants des Ministres appelés à siéger au Comité interministériel.

Depuis sa création (24 novembre 1975) ce groupe interministériel a eu à examiner plusieurs projets de textes législatifs ou réglementaires intéressant la sécurité routière.

Parmi les plus importants de ces textes, il convient de citer :

1° *Projets de décrets :*

- a) modification de plusieurs articles du Code de la route et qui, pris en application de l'article 63 de la loi du 11 juillet 1975, concernent le nouveau régime de la suspension du permis de conduire ainsi que la composition, le fonctionnement et la compétence des commissions administratives de suspension du permis (décret n° 75-1244 du 27 décembre 1975) ;
- b) organisation et délivrance du brevet scolaire de sécurité ;
- c) modification de l'article R. 127 du Code de la route pris en application de l'article 52 de la loi d'orientation du 20 juin 1975 en faveur des personnes handicapées ;
- d) institution d'une obligation d'emploi, hors agglomération, des feux de croisement durant certaines périodes et heures de l'année ;
- e) modification de plusieurs dispositions du Code de la route concernant la circulation des transports exceptionnels prévoyant une signalisation complémentaire arrière des poids lourds, la signalisation latérale des cycles et cyclomoteurs et autorisant par ailleurs l'équipement des cyclomoteurs en feu « stop » et indicateur de changement de direction.

2° *Projets d'arrêtés :*

- a) fixation à 45 km/h de la vitesse maximum de circulation des cyclomoteurs (arrêté du 8 décembre 1975) ;
- b) modification de l'article 69 de l'arrêté du 17 juillet 1974 et relatif aux transports d'enfants (arrêté du 8 décembre 1975) ;
- c) introduction, à compter du 1^{er} octobre 1976, de l'obligation du port du casque pour les cyclomotoristes circulant hors agglomération (arrêté du 8 juillet 1976) ;

Ces mesures ne peuvent qu'être vivement approuvées par la Commission qui, au cours des débats sur le projet de budget, s'est montrée particulièrement préoccupée par la sécurité des deux roues ;

- d) équipement en chronotachygraphe de nouvelles catégories de véhicules de transports de marchandises et réduction à deux jours de la conservation à bord des documents enregistrant les temps de travail, de conduite et de repos des membres d'équipage de ces véhicules (arrêtés du 16 juin 1976) ;
- e) extension aux candidats aux permis de conduire A (moto), B (véhicules à embrayage automatique et C 1 (véhicules super lourds) de l'autorisation de suivre des leçons de conduite sur autoroute.

Par ailleurs, le Groupe interministériel permanent de la sécurité routière, conformément à l'esprit qui a présidé à sa création constitue un terrain privilégié d'information, de discussion et de concertation entre les divers ministères concernés par les problèmes de sécurité routière.

A ce titre, il s'est notamment préoccupé :

- des incidences de la mise en application de l'article 63 de la loi du 11 juillet 1975 (art. L. 14 du Code de la route) qui en modifiant la nature de la mesure de suspension administrative et les pouvoirs des préfets en la matière a eu des répercussions sur le comportement de certains usagers et sur l'évolution du nombre des accidents de la route ;
- de déterminer les propositions pouvant être mises en œuvre, à court délai ou moyen terme pour réduire les accidents ;
- de procéder aux études en vue de proposer une politique globale de sécurité concernant les deux roues — notamment ceux pourvus d'un moteur — et les piétons.

Son deuxième axe d'action a été le lancement de cinq campagnes d'information et d'éducation du public :

Première campagne : « campagne deux roues » - juin, juillet, août 1975.

Cette campagne avait pour cible principale les conducteurs de cyclomoteur. Elle avait pour objectif de les sensibiliser aux dangers qu'ils rencontrent dans la circulation et de leur donner une série de conseils précis afin d'améliorer leur sécurité (port du casque, utilisation de vêtements clairs, respect des règles du Code de la route). On se souvient des slogans de cette campagne :

- « Cyclomotoristes : le casque, votre seule carrosserie » ;
- « Deux roues, deux fois plus d'attention ».

Deuxième campagne : « limitation de vitesse » - novembre, décembre 1975.

Cette campagne était destinée à rappeler aux automobilistes la réglementation en matière de limitation de vitesse ; à les inciter au respect de ces limitations ; à détruire le mythe de la vitesse, symbole d'une conduite jeune et moderne.

Slogan de la campagne :

— « Prenez le temps de vivre, aujourd'hui, la vitesse, c'est dépassé. »

Troisième campagne : « la sécurité en agglomération » - 15 février au 30 avril 1976.

Cette campagne avait pour objectif de sensibiliser piétons, deux roues et automobilistes aux problèmes de la sécurité en agglomération. La première partie de la campagne traitait plus spécifiquement de la question des accidents sur le trajet domicile-lieu de travail. Une série de messages télévisés et radiodiffusés a été conçue pour rappeler aux travailleurs les règles essentielles destinées à accroître leur sécurité : le port de la ceinture de sécurité pour les automobilistes, le port du casque pour les deux roues. Dans la deuxième partie de cette campagne, l'accent a été mis plus particulièrement sur les dangers de la vitesse en ville. Le slogan : « Dans la rue tout peut arriver. Ralentissez », illustre cette idée.

Le slogan : « Dans la rue tout peut arriver. Ralentissez », illustre cette idée.

Quatrième campagne : « la ceinture de sécurité en ville » - 19 avril au 15 juin 1976.

Cette campagne avait pour objectif de rappeler aux automobilistes la réglementation concernant le port de la ceinture de sécurité et de les inciter à la porter en toutes circonstances, en ville comme sur route.

Slogan de cette campagne :

— « En ville aussi, elle sauve. »

Cinquième campagne : « grands départs » - fin juin-début juillet 1976 - fin juillet-début août 1976.

Cette opération avait pour objectif de sensibiliser les automobilistes au problème de leur sécurité au moment des grands départs,

de leur donner une série de conseils pratiques pour rendre leurs déplacements plus sûrs, et les inciter à respecter les limitations de vitesse.

Slogan illustrant cette campagne :

— « En vacances, oubliez tout, sauf votre sécurité. »

Certaines actions d'information menées par le Secrétariat général du comité interministériel de la sécurité routière se déroulent en dehors du cadre des campagnes. Il s'agit d'opérations destinées à informer et éduquer les usagers sur des thèmes variés et plus précis. Ainsi une émission télévisée de trois minutes diffusée chaque dimanche à 13 h 18 permet de donner une information adaptée aux circonstances atmosphériques, aux périodes de grandes migrations saisonnières, aux problèmes de circulation routière liés à l'événement, etc. De même, un jeu éducatif télévisé intitulé « La bonne conduite » permet depuis le 26 juillet 1976 sur T.F. 1, de rappeler aux téléspectateurs les règles du Code de la route et de donner une série de conseils sous une forme attractive. Il se poursuivra pendant treize semaines. Enfin, l'édition d'une revue trimestrielle permet de faire le point régulièrement sur l'évolution des problèmes de la sécurité routière et d'informer les administrations, les collectivités locales, les organismes privés touchant de près à la route d'une manière plus approfondie.

Les activités du comité ont également été caractérisées par un effort important de décentralisation. L'implantation et l'information des structures de base, la sensibilisation des autorités administratives responsables se sont poursuivies à tous les niveaux.

Au plan régional :

Les délégués régionaux de la sécurité routière sont chargés, sous l'autorité du préfet régional et avec l'assistance d'un comité « ad hoc » ou d'un groupe d'études, de coordonner et d'animer l'action des comités départementaux pour aboutir à la conception d'initiatives communes.

Ces délégués régionaux ont été réunis à Paris le 8 avril 1976 par le secrétaire général du Comité interministériel de la sécurité routière et ont procédé à un large tour d'horizon de tous les problèmes concernant la sécurité routière et présenté les actions prioritaires à conduire en 1976.

Il s'agit pour l'essentiel de suivre statistiquement l'évolution des accidents, de relayer les actions nationales, d'orienter et d'harmoniser les actions menées dans les départements et les villes, de promouvoir les campagnes informatives régionales, de formuler éventuellement des suggestions utiles au Secrétariat général du comité interministériel de la sécurité routière.

Une activité non négligeable commence à se développer au sein des régions et grâce à l'impulsion donnée par les délégués des résultats encourageants ont déjà été obtenus dans de nombreux domaines.

Au plan départemental :

A la demande du Secrétariat général du comité interministériel de la sécurité routière, monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur a rappelé à tous les préfets l'intérêt qu'attachait le Gouvernement au bon fonctionnement des comités départementaux de sécurité routière. Ces comités qui regroupent, sous la présidence du préfet, les spécialistes de toutes les disciplines concourant à la sécurité routière sont chargés, s'appuyant sur l'analyse approfondie et systématique des accidents, de déterminer les mesures permettant de les prévenir. Pour améliorer l'organisation et l'efficacité de ces comités, la constitution de groupes techniques de travail a été préconisée au sein de chacun d'eux (groupe « prévention-information », groupe « infrastructure-équipement », groupe « secours aux blessés »). De même ont été mises en place dans plusieurs départements des équipes mixtes itinérantes (équipe « gendarmerie-police ») chargées d'inspecter systématiquement le réseau routier, de relever les anomalies constatées et de formuler des propositions concrètes et rapidement réalisables aux autorités compétentes pour améliorer la situation. Enfin, les comités ont été invités à s'ouvrir largement, non seulement aux élus locaux, mais aussi aux organismes publics et privés dont l'activité a des liens directs avec les problèmes de circulation et de sécurité routières (prévention routière, prévention rurale, secours routier français, automobiles clubs, Croix-Rouge française...) ainsi qu'aux associations des diverses catégories d'usagers.

Cette ouverture a eu des effets bénéfiques en particulier dans le domaine de l'information écrite, parlée et audio-visuelle, lors de la préparation des campagnes ainsi que pour la détermination des actions à entreprendre à l'échelon départemental.

Au plan urbain, des cellules techniques spécialisées de sécurité routière ont été mises en place.

Ces cellules mixtes regroupent, sous la présidence du maire ou de son adjoint chargé des problèmes de circulation, des spécialistes de la police urbaine et des techniciens de la ville et éventuellement de l'équipement. Leurs objectifs sont de définir une politique locale d'ensemble en matière de sécurité routière, de prévenir les accidents de la circulation ou d'en réduire les conséquences. Un représentant du Secrétariat général du comité interministériel de la sécurité routière s'est rendu dans plusieurs villes afin d'aider à la création de ces cellules. Elles sont d'ores et déjà opérationnelles dans les villes suivantes : Lyon, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Saint-Etienne, Lille, Rennes, Le Havre, Nancy, Amiens, Orléans, Tourcoing. Elles sont en formation dans vingt autres dont Marseille, Nice, Rouen, Nantes, Dijon, Toulon, Mulhouse, Brest.

Pour lutter contre la dégradation régulière des conditions de déplacement en ville, les Ministères de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales) et de l'Équipement (Direction des routes et de la circulation routière) ont entrepris dès 1971 une action conjointe qui a donné naissance au programme des plans de circulation. Ce programme, à la demande du Comité interministériel de la sécurité routière, a vu son domaine d'application s'étendre dès le 1^{er} janvier 1976, en faveur de la sécurité routière. Il connaît un vif succès et se développe à un rythme rapide (280 millions de francs de travaux programmés en 1976). L'État apporte aux collectivités locales, maîtres d'ouvrages, des subventions importantes (50 %) qui s'appliquent aussi bien aux études préalables qu'aux équipements d'exploitation.

Enfin, le Comité interministériel a été appelé à élaborer un programme d'action prioritaire de renforcement de la sécurité routière. Cette élaboration, conduite par le Secrétariat général du comité interministériel de la sécurité routière, s'est effectuée en deux temps. Elle a tout d'abord comporté des études prioritaires dans les domaines de l'infrastructure, du comportement humain, du véhicule et du secours routier qui ont abouti à un projet.

La deuxième phase a concerné l'élaboration proprement dite de ce programme avec le Commissariat général au Plan, la Direction du budget et les Ministères intéressés. Le Secrétariat général du comité interministériel de la sécurité routière a joué le rôle de chef de file représentant le Premier Ministre.

L'objectif de ce programme est de réduire le nombre des accidents à un niveau inférieur à celui de 1975 (soit 13.200 tués et 350.000 blessés) malgré la constante augmentation de la circulation. Les crédits budgétaires affectés à ce programme portent le numéro 20 dans le VII^e Plan économique et social et s'élèveront à 1.039 millions de francs. Le détail de ce programme paru au *Journal officiel* du 23 juillet 1976 figure en annexe IV.

IV. — LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'année écoulée avait suscité un espoir dans ce domaine, à la suite de déclarations successives du Ministre d'Etat qui semblait résolu à affronter cette question si sensible aux élus et si capitale pour le citoyen.

L'année 1976, marquée il est vrai par une politique de rigueur dans la lutte contre l'inflation, n'a pas apporté de progrès, bien au contraire.

A. — Les budgets des collectivités locales.

Sur les ressources des collectivités, les subventions et les transferts de charges, votre Rapporteur est résolu à ne pas s'attarder de façon à laisser à la Commission des Finances sa liberté d'examen en matière spécifiquement financière. Il vous renvoie donc à l'excellent rapport très complet de notre collègue Raybaud. En revanche, il souhaite, ce qui est son rôle et celui de la Commission qu'il représente, fournir quelques informations et appréciations sur les problèmes de décentralisation soulevés par le rapport de la commission présidée par M. Olivier Guichard, aujourd'hui Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

1. Le fonds d'équipement des collectivités locales.

On sait que ce fonds a été créé à l'initiative du Parlement par la loi du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant la taxe professionnelle. Doté d'un milliard de francs par la loi de finances du 13 septembre 1975, ce fonds était destiné à compenser en cinq

ans la T.V.A. acquittée par les communes sur leurs dépenses d'équipement. Ce montant était évalué à près de cinq milliards à l'époque.

A la suite de l'action du Sénat, le F.E.C.L. a été doté de cinq cents millions de francs pour 1976 par la loi de finances rectificative du 17 juin 1976. Le projet de loi de finances pour 1977 propose l'ouverture d'un crédit de un milliard de francs inscrit au chapitre 67-54 du budget de l'Intérieur. La dotation totale pour les années 1957 à 1977 s'élève donc à deux milliards et demi.

Compte tenu de l'inflation, on peut se poser la question de savoir si le rythme d'accroissement des dotations du fonds est suffisant. D'autre part, s'agissant des modalités de répartition, les engagements figurant à l'article 13-III de la loi de finances rectificative du 13 septembre 1975 et qui prévoyaient le dépôt d'un projet de loi au plus tard le 1^{er} décembre de la même année n'ont pas été tenus. L'article 31 du projet de loi de finances reconduit la procédure provisoire inspirée des règles de gestion du fonds d'action locale qui s'est appliquée en 1975 et 1976. On peut penser que ce critère actuel fait la part trop belle aux dépenses d'équipement des communes. Un espoir de solution a cependant été apporté au Sénat par M. Raymond Barre, Premier Ministre. Il a en effet déclaré le 9 novembre dernier (1) :

« Il a été décidé au Conseil des Ministres du 5 novembre que le Gouvernement, *par amendement à la loi de finances*, proposerait au Parlement, au cours de la présente session, un projet définitif de répartition s'appliquant à partir du 1^{er} janvier 1978. »

2. Le V.R.T.S.

Le V.R.T.S. poursuit sa progression puisqu'il s'établira cette année à 24,5 milliards auxquels s'ajoutera le versement par anticipation de 0,8 milliard sur la régularisation de 1976. Au total, il connaîtra un progrès de l'ordre de 14 %, ce qui est inférieur aux autres années. De plus, on a pu constater des disparités de progression très importantes entre les communes. Il y a là un problème qu'il faudrait régler pour l'année prochaine.

(1) J.O. Débats Sénat, p. 3118.

3. La mise en place des nouvelles bases d'imposition.

On se souvient que la réforme des quatre anciennes contributions locales s'est opérée en deux étapes par l'intervention de deux lois successives. La première, la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 a donné naissance aux deux taxes foncières et à la taxe d'habitation, tandis que la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 a institué une taxe professionnelle en remplacement de la patente. L'entrée en vigueur de cette réforme s'est effectuée progressivement. En effet, les nouvelles taxes issues de la loi du 31 décembre 1973 sont applicables depuis le 1^{er} janvier 1974, alors que la taxe professionnelle l'est depuis le 1^{er} janvier 1976.

La substitution des bases anciennes aux nouvelles bases a entraîné inévitablement des transferts de charges, non pas entre redevables de taxes différentes mais entre redevables d'une même taxe.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, en raison de l'étalement important sur cinq ans qui avait été prévu et adopté dans leur très grande majorité par les communes, les résultats, qui ne sont pas totalement satisfaisants, ont encore du mal à être acceptés par la population. En revanche, et sans qu'il soit besoin d'attendre plus longtemps, l'entrée en vigueur de la taxe professionnelle a provoqué des écarts considérables touchant en particulier les entreprises de main-d'œuvre et pénalisant les contribuables des communes rurales. De même, les professions libérales sont-elles particulièrement touchées. En revanche, les petits artisans et commerçants semblent tirer un assez large bénéfice de cette nouvelle loi.

Quoi qu'il en soit, les effets de ce nouvel impôt sont particulièrement sensibles dans les départements à majorité rurale dans lesquels les seules entreprises de grande ampleur appartiennent justement à la catégorie des entreprises les plus touchées, c'est-à-dire le bâtiment et les transports en particulier. Certes, le Premier Ministre a bien demandé aux autorités locales d'accorder des délais de paiement mais, dans certaines circonstances, le taux d'augmentation qui se traduit fréquemment par un triplement, voire un quadruplement, est beaucoup trop important.

B. — LES SUBVENTIONS

Pour 1977, le montant de l'aide du Ministère de l'Intérieur aux collectivités locales atteindra par la voie des subventions traditionnelles 1.129 millions de francs au lieu des 1.316 millions de 1976 pour les chapitres correspondants.

Elle se traduit donc par une diminution pour la presque totalité des chapitres. Cette diminution apparaît dans l'étude des quelques subventions sectorielles analysées chaque année dans le rapport.

En ce qui concerne l'habitat urbain, les crédits de paiement sont stationnaires à hauteur de 80 millions.

Quant au F.S.I.R., si la répartition entre les tranches montre la même volonté de privilégier le milieu urbain, les ressources qui lui sont affectées sont pratiquement stationnaires : 441,6 millions d'autorisations de programme contre 433, 328,8 millions de crédits de paiement contre 327. La tranche communale connaît une très forte baisse et c'est celle qui intéresse le plus les communes rurales. Le Ministre de l'Equipement a cependant récemment déclaré qu'il avait « obtenu l'assurance du Premier Ministre d'un abondement de ces crédits pour la voirie communale aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. Cela devrait donc permettre à la fois le rétablissement des crédits du fonds spécial d'investissement routier, crédits nécessaires à l'engagement des opérations dont je viens de parler, et l'amélioration du contenu actuel de la tranche rurale de ce fonds spécial d'investissement routier » (1).

En ce qui concerne les routes nationales transférées dans la voirie départementale, la longueur du réseau atteignait 52.476 kilomètres au 1^{er} janvier 1976. La longueur du réseau atteindra 52.729 kilomètres au 1^{er} janvier 1977 et concernera 90 départements. Seuls ceux de l'Essonne et des Bouches-du-Rhône n'ont pas accepté le classement, dans leur réseau départemental, des routes nationales secondaires.

La dotation initialement prévue était de 380 millions, ce qui correspondait à la reconduction de la dotation 1976. Par voie d'amendement, comme l'année dernière devant l'Assemblée Nationale, le

(1) J.O. Débats Sénat du 30 novembre, p. 3716.

Gouvernement a porté cette somme à 395 millions, ce qui demeure notoirement insuffisant.

La meilleure solution serait évidemment de prolonger la période de versement de cette subvention, qui doit prendre fin en principe cette année.

C. — LES TRANSFERTS DE CHARGES

Le rapport de l'année dernière faisait état des diverses déclarations du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, sur ce sujet, déclarations proposant un échéancier et qui avaient soulevé un grand espoir parmi les élus locaux.

La prise en charge des contingents de police et des frais de fonctionnement de la justice, un moment promise, ne figure pas au budget, L'effort consenti en 1977, près de 210 millions de francs, permettra de mener à son terme la politique de nationalisation des lycées et collèges pour la rentrée 1977, soit, au titre de 1977, 432 collèges et 47 lycées. En conséquence, les nouveaux établissements prévus pour la rentrée : 40 C.E.S. et 10 lycées seront créés directement sous le statut d'établissement nationalisé.

De même, le problème des personnels de préfecture payés sur fonds départementaux subsiste. Il serait bon aussi que le Ministre d'Etat veuille bien refaire le point en séance publique sur ses intentions en matière d'Aide sociale.

La réforme des conseils de prud'hommes fait présager un nouveau transfert à l'envers, c'est-à-dire au détriment des communes.

Pour l'avenir, il semble que l'on devra attendre une analyse plus approfondie du rapport de la commission Guichard.

D. — LE RAPPORT GUICHARD ET LES FINANCES LOCALES

Les quatre impôts locaux actuels seront exclusivement réservés au réseau des communes et des communautés de communes.

La taxe professionnelle alimenterait les communautés. Les trois taxes foncières et mobilières alimenteront les communes. Celles-ci pourront faire évoluer les taux des quatre taxes de façon séparée, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. D'autre part, une taxe majorée sera établie sur le « non bâti batissable », c'est-à-dire inclus dans les zones urbaines des P.O.S. Son produit ira à la communauté désormais responsable des P.O.S. Outre les ressources fiscales, les communes et les communautés continueront à bénéficier de transferts du Trésor public. Ces transferts seront globaux et non affectés, réguliers et évolutifs. Leur masse sera fixée tous les cinq ans par la loi en pourcentage d'un élément de référence, par exemple les recettes fiscales de l'Etat et donc indexée. Leurs critères de répartition seront définis par la loi. Ils comprendront une dotation d'administration générale allouée à toutes les communes en fonction de leur nombre d'habitants et de leur potentiel fiscal ; une dotation générale ordinaire de fonctionnement allouée aux communautés et déterminée à partir des besoins présents et envisageables de la collectivité ; une dotation globale d'équipement versée aux communautés qui remplacera le F.E.C.L. et les subventions spécifiques. Le mot même de subvention devrait disparaître du vocabulaire administratif. Les prêts ne pourront plus être liés aux subventions. Accordés aux communautés, ils seront globalisés. L'Etat ne devrait plus intervenir que pour inciter ou encourager une innovation. Les subventions exceptionnelles concernant certains équipements devraient être décidées selon une procédure interministérielle.

Ce ne sont là que quelques aspects destinés à mieux informer les élus sur certaines réformes proposées.

En fait, l'essentiel serait que le rapport débouche enfin, ainsi que le Gouvernement l'envisage, sur un projet de loi définissant clairement les responsabilités et les charges de l'Etat et des collectivités locales. Ainsi pourrait être inaugurée une nouvelle étape conduisant vers la décentralisation nécessaire depuis longtemps espérée et chichement distillée depuis la guerre.

E. — DÉCONCENTRATION ET DÉCENTRALISATION

La vérité est qu'aucune grande loi d'organisation des rapports entre les collectivités locales et l'Etat n'a encore succédé aux grandes lois de 1871 et de 1884. La plupart des mesures proposées ont plus découlé d'un esprit de déconcentration que d'une volonté décentralisatrice.

De 1954 à 1968, la déconcentration a découlé essentiellement de la planification. Peu à peu est apparue l'idée de planification régionale. En fait, la participation des intéressés était extrêmement réduite.

En 1964, une série de décrets organise la déconcentration et esquisse par les C.O.D.E.R. et les conférences départementales d'équipement une ouverture à la décentralisation. Le mouvement reprend avec plus de vigueur après l'échec du référendum sur la régionalisation. Parmi les textes, on peut citer le décret du 13 novembre qui organise la déconcentration des décisions de financement des investissements, le décret du 10 mars 1972 qui réforme les subventions, le décret du 13 janvier 1970 qui associe les conseils généraux, la loi, enfin, de 1972 sur la création et l'organisation des régions.

Un premier effort non négligeable a été effectué en faveur des régions et accessoirement des conseils généraux qui ont désormais le pouvoir de répartir dans certains secteurs les dotations attribuées aux départements par les conseils régionaux.

Le rapport de la commission Guichard constitue, il faut le reconnaître, malgré les inquiétudes qu'il suscite déjà à juste titre, la première vraie tentative pour proposer une nouvelle organisation d'ensemble en la matière. Le projet est clair : « pour mieux vivre ensemble, il faut que les Français s'administrent autrement ». Pour cela, il est nécessaire, d'après ses auteurs, de reconnaître et de respecter cinq principes fondamentaux :

- 1° seule la loi peut régler l'exercice du pouvoir politique sur les collectivités locales ;
- 2° il faut séparer, afin de mieux clarifier les responsabilités des uns et des autres, les moyens d'action de l'Etat et des collectivités locales ;
- 3° il faut faire assurer par le juge administratif le règlement des conflits éventuels entre l'Etat et les collectivités locales ;

- 4° il faut reconnaître le droit à la différence ;
- 5° il faut dissocier les débats locaux et les débats nationaux :
« les choix de cité ne sont pas toujours des choix de société ». L'objectif de la décentralisation ainsi conçue sera d'étendre au maximum le champ des compétences locales à tout ce qui n'est pas explicitement confié à l'Etat.

C'est ainsi que tout ce qui correspondra à des enjeux locaux devrait revenir au niveau local particulièrement dans trois domaines : les services aux personnes : éducation, action culturelle, action sanitaire et sociale, action économique et équipements collectifs d'intérêt professionnel, aménagement et équipement de l'espace. En revanche, l'Etat devra trouver en face de lui un nouveau réseau d'administration regroupé autour des communes. Les départements et les régions garderont tout ce qui ne pourra manifestement pas être fait au niveau de la base.

CONCLUSION

A l'issue de l'analyse de ce budget, on ne peut qu'être partagé entre trois sentiments : un sentiment de déception de voir qu'il marque un ralentissement des efforts tant en faveur des actions de police qu'en direction des collectivités locales ;

Un sentiment de résignation devant les nécessités de la lutte contre l'inflation. A cet égard, il convient de noter que le budget échappe autant qu'il est possible aux restrictions budgétaires ;

Un sentiment d'espoir mêlé d'inquiétude à la lecture du rapport Guichard.

L'espoir vient de l'effort que les travaux de cette commission représentent, même si beaucoup d'élus locaux noteront qu'elle ne comprenait guère que des maires de grandes villes et que les consultations des associations traditionnelles d'élus n'ont pas eu lieu avant la parution du rapport.

L'inquiétude vient des formules de regroupement proposées qui risquent de réduire la plupart des communes à de simples tâches d'état civil.

Que penser, par exemple, de cette notion de « service communal minimum » ? Ne risque-t-on pas d'y lire la volonté, un peu cyniquement affirmée, de dépouiller la plupart des communes de l'essentiel de leurs attributions ?

Rejeter *a priori* une tentative de cette ampleur ne correspondrait pas cependant au réalisme et à la bonne volonté de notre Assemblée qui ne saurait refuser la décentralisation qu'elle réclame, tous groupes confondus, depuis longtemps. Chacun de nous doit cependant être convaincu qu'il va avoir à développer, comme en d'autres circonstances dans le passé, un effort d'information à l'égard de nos communes mais aussi, plus encore que de coutume, un effort d'attention vis-à-vis de nos maires. Puisse le Gouvernement comprendre que l'on ne fera pas de vraie réforme communale sans l'appui actif du Sénat.

ANNEXES

ANNEXE I

ORGANISATIONS SYNDICALES DE LA POLICE NATIONALE

ORGANISATIONS	REPRESENTATIVITÉ (1)
Syndicat des commissaires de police et hauts fonctionnaires de la police nationale	97 % des fonctionnaires concernés.
Syndicat national autonome de policiers en civil (S.N.A.P.C.)	75 % des fonctionnaires concernés.
Syndicat des commandants et officiers de la police nationale (S.C.O.)	72 % des fonctionnaires concernés.
Syndicat indépendant de la police nationale (S.I.P.N.)	14 % des fonctionnaires concernés.
Fédération des syndicats indépendants de police (F.S.I.P.)	n'a pas présenté de liste.
Fédération professionnelle de la police nationale (F.P.P.N.)	n'a pas présenté de liste.
<i>Syndicats rattachés à la Fédération autonome des syndicats de la police :</i>	
Syndicat national des officiers et commandants (S.N.O.C.)	27,5 % des fonctionnaires concernés.
Fédération syndicale des personnels de la préfecture de police (S.G.P.)	42 % des gradés. 64 % des gardiens.
Syndicat national des policiers en tenue (S.N.P.T.) (Corps urbains de province)	62 % des gradés. 72 % des gardiens.
Syndicat national indépendant et professionnel des C.R.S. (S.N.I.P.)	62 % des gradés. 72 % des gardiens.
Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques de la police nationale (S.N.I.P.A.T.)	65 % des fonctionnaires concernés.
<i>Syndicats rattachés aux fédérations syndicales nationales :</i>	
Syndicat des gradés de la police nationale (S.G.P.N.) (rattaché à la Confédération générale des cadres - C.G.C.)	34 % des fonctionnaires concernés.
Fédération syndicaliste force ouvrière de la police nationale	11 % des inspecteurs. 1 % des gradés. 4 % des gardiens. 28 % des personnels administratifs.
Fédération C.F.T.C. des services de police	5 % des inspecteurs. 1 % des gradés. 3 % des gardiens.
Fédération générale des syndicats de la police nationale - C.G.T.	8 % des inspecteurs. 1,5 % des gradés. 7 % des gardiens. } liste commune avec la C.F.D.T.
Fédération de la police nationale C.F.D.T.	8 % des inspecteurs. 1,5 % des gradés. 7 % des gardiens. } liste commune avec la C.G.T.

(1) Pourcentages calculés par rapport aux inscrits lors des dernières élections aux commissions administratives paritaires.

ANNEXE II

LES ÉCOLES DE POLICE ET LEURS ACTIVITÉS

Les écoles de police existant actuellement sont les suivantes :

L'Ecole nationale supérieure de police.

Créée en avril 1941, à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, l'école forme des commissaires de police et des officiers de paix.

L'Ecole nationale de police.

Créée à Cannes-Ecluse en septembre 1974, elle assure la formation des inspecteurs de police. Elle accueille également une grande variété de stages de perfectionnement et de spécialisation. S'y trouve en outre le Centre national d'éducation physique et sportive de la police et le Centre national de formation des unités cynophiles.

Le Centre national d'instruction et d'application de la police nationale.

Le centre, implanté à Sens, a été créé en avril 1946. Il assure la formation des gardiens de la paix plus particulièrement destinés aux compagnies républicaines de sécurité. Il forme également les officiers de paix destinés aux C.R.S. et aux corps urbains (troisième période de formation) ainsi que des brigadiers et des spécialistes.

Le Centre d'application des personnels en uniforme.

Créé en 1941, Redoute de Gravelle, il forme des gardiens de la paix destinés à la préfecture de police ainsi que des brigadiers et des spécialistes. Il assure également la troisième période de formation des officiers de paix destinés à la préfecture de police.

Le Centre régional d'instruction de la police de Châtelluguyon.

Créé en 1973, ce centre assure la formation des gardiens de la paix destinés aux corps urbains.

Les Centres régionaux d'instruction de la police nationale de Vannes et de Reims.

Ces centres, créés en 1973, assurent également la formation des gardiens de la paix destinés aux corps urbains.

Le Centre régional d'instruction de la police nationale de Toulouse.

Créé en 1974, il forme des inspecteurs de police.

Le Centre de perfectionnement du tir.

Ce centre organise des stages destinés à enseigner à tous les fonctionnaires de police la méthode de tir aux armes de poing. Il forme aussi des moniteurs, organise des championnats de tir nationaux et sélectionne des participants à certains concours internationaux.

Le Centre national d'éducation physique et sportive.

Ce centre situé à Cannes-Ecluse est chargé de la formation des moniteurs de tous grades et de toutes spécialités en E.P.S. et sports de combat.

*
**

Ci-joint le numéro spécial (n° 98-1975) de la revue de la police nationale consacré au recrutement, à la formation et aux écoles de police.

ANNEXE III

**PRINCIPALES MESURES PRISES DEPUIS UN AN
POUR AMÉLIORER LA CONDITION STATUTAIRE DU PERSONNEL COMMUNAL**

Les décisions qui ont eu pour effet de relever de façon générale la rémunération des fonctionnaires de l'Etat ont été automatiquement appliquées aux agents communaux en vertu de la loi n° 69-1137 du 20 décembre 1969 dont l'article 2 a rendu obligatoire un tel mécanisme.

En outre, les mesures indiquées ci-après sont intervenues à l'égard des personnels communaux :

1. Conditions de recrutement.

— Arrêté du 14 octobre 1975 (*J.O.* du 8 novembre 1975) concernant la situation des directrices de crèche, des infirmières et des puéricultrices diplômées d'Etat.

— Circulaire n° 76-80 du 10 février 1976 fixant les conditions de classement des candidats qui avaient avant leur recrutement la qualité de fonctionnaire ou d'agent d'une collectivité dont le personnel n'est pas soumis au statut général du personnel communal et précisant la portée de l'arrêté du 14 octobre 1975.

— Décret n° 76-251 du 15 mars 1976 (*J.O.* du 21 mars 1976) modifiant le décret n° 70-774 du 26 avril 1970 relatif à la titularisation des auxiliaires.

— Arrêté du 23 mars 1976 (*J.O.* du 24 avril 1976) fixant les conditions de recrutement à l'emploi de monitrice de jardins d'enfants.

2. Créations d'emplois et classements indiciaires.

— Arrêté du 19 septembre 1975 (*J.O.* du 8 octobre 1975) modifiant l'arrêté du 25 mai 1970 portant organisation des carrières de certains agents communaux (passage du groupe I au groupe II de rémunération).

— Circulaire n° 75-488 du 26 septembre 1975 prise pour l'application de l'arrêté du 19 septembre 1975.

— Arrêté du 14 octobre 1975 (*J.O.* du 8 novembre 1975) modifiant le taux de la prime spéciale de sujétion allouée aux auxiliaires de puériculture des communes et des établissements publics communaux (10 % au lieu de 6,50 %).

— Circulaire n° 75-518 du 14 octobre 1975 relative à l'incidence sur le classement de certains agents communaux du recensement général de la population.

— Circulaire n° 75-649 du 19 décembre 1975 relative aux échelles indiciaires, à la rémunération et au reclassement des directeurs des bureaux d'Aide sociale.

— Circulaire n° 75-681 du 31 décembre 1975 fixant les conditions de rémunération des assistantes sociales communales et départementales contractuelles.

— Arrêté du 5 janvier 1976 (*J.O.* du 14 février 1976) portant création de l'emploi de chef de service des sports.

— Arrêté du 5 janvier 1976 (*J.O.* du 14 février 1976) fixant le classement indiciaire de l'emploi de chef de service des sports.

— Arrêté du 23 mars 1976 (*J.O.* du 24 avril 1976) portant création de l'emploi de monitrice de jardins d'enfants.

— Arrêté du 23 mars 1976 (*J.O.* du 24 avril 1976) fixant l'échelle indiciaire de l'emploi de monitrice de jardins d'enfants.

— Circulaire n° 76-231 du 26 avril 1976 relative à l'application au personnel communal des mesures instituées pour les fonctionnaires de l'Etat par les décrets n° 76-296, n° 76-297 du 6 avril 1976, la circulaire du 6 avril 1976 et l'arrêté portant la même date.

— Circulaire n° 76-236 du 28 avril 1976 fixant l'échelonnement indiciaire des auxiliaires de service.

— Circulaire n° 76-319 du 18 juin 1976 relative à la rémunération des agents classés dans le groupe I.

— Arrêté du 1^{er} juillet 1976 (*J.O.* du 24 juillet 1976) fixant le nouvel indice du deuxième échelon du groupe I de rémunération.

— Arrêté du 15 juillet 1976 (*J.O.* du 4 août 1976) modifiant les dispositions d'un précédent arrêté instituant diverses échelles de rémunération pour certains emplois communaux (police municipale).

3. Déroulement de carrières.

— Arrêt du 29 décembre 1975 (*J.O.* du 6 février 1976) fixant des nouvelles durées de carrière pour les emplois de la police municipale.

— Arrêté du 5 janvier 1976 (*J.O.* du 14 février 1976) fixant la durée de carrière de l'emploi de chef de service des sports.

— Arrêté du 5 janvier 1976 (*J.O.* du 14 février 1976) fixant les conditions d'accès à l'emploi de chef de service des sports.

— Arrêté du 23 mars 1976 (*J.O.* du 14 avril 1976) fixant la durée de carrière de l'emploi de monitrice de jardins d'enfants.

— Arrêté du 14 avril 1976 (*J.O.* du 28 avril 1976) accordant une bonification d'ancienneté aux monitrices de jardins d'enfants.

— Arrêté du 15 juillet 1976 (*J.O.* du 4 août 1976) fixant les conditions de reclassement des agents de la police municipale.

4. Indemnités.

— Arrêté du 6 octobre 1975 (*J.O.* du 24 octobre 1975) ajoutant les inspecteurs principaux et les inspecteurs de salubrité aux listes des agents communaux qui perçoivent des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires.

— Arrêté du 6 octobre 1975 (*J.O.* du 24 octobre 1975) fixant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et sujétions particulières en faveur des agents communaux qui sont préposés au service des parcs et jardins municipaux.

— Arrêté du 29 décembre 1975 (*J.O.* du 6 février 1976) fixant le nouveau taux de l'indemnité spéciale de fonctions des agents de la police municipale.

— Arrêté du 29 décembre 1975 (*J.O.* du 6 février 1976) portant attribution d'une allocation aux agents de la police municipale et rurale à qui est décernée la médaille d'honneur de la police française.

— Arrêté du 30 décembre 1975 (*J.O.* du 21 janvier 1976) créant une indemnité d'astreinte en faveur des agents d'encadrement et d'exécution des services techniques communaux.

— Arrêté du 14 janvier 1976 (*J.O.* du 11 février 1976) fixant les nouveaux montants de l'indemnité de responsabilité et du cautionnement des régisseurs d'avances et des régisseurs de recettes communaux.

— Circulaire n° 76-164 du 16 mars 1976 maintenant le bénéfice des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux chefs de service des sports, moniteurs-chefs et moniteurs d'éducation physique (deuxième catégorie) et brigadiers-chefs principaux de police municipale.

— Arrêté du 18 mars 1976 (*J.O.* du 4 avril 1976) modifiant le régime indemnitaire des personnels de surveillance et de gardiennage des musées municipaux contrôlés ou classés.

— Arrêté du 18 mars 1976 (*J.O.* du 14 avril 1976) complétant la nomenclature des indemnités dont bénéficient les agents autorisés à exercer une fonction à mi-temps.

— Arrêté du 25 mars 1976 (*J.O.* du 17 avril 1976) revalorisant l'indemnité forfaitaire de sujétions spéciales des assistantes sociales communales.

— Arrêté du 29 mars 1976 (*J.O.* du 18 avril 1976) revalorisant la prime accordée aux agents communaux affectés au traitement de l'information.

— Arrêté du 20 avril 1976 (*J.O.* du 11 mai 1976) revalorisant les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires des agents communaux.

— Arrêté du 20 avril 1976 (*J.O.* du 11 mai 1976) revalorisant les taux de base des indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants et le montant de l'indemnité de panier allouée aux agents communaux.

— Arrêté du 20 avril 1976 (*J.O.* du 11 mai 1976) relevant le montant de la majoration spéciale de l'indemnité horaire de nuit.

— Arrêté du 26 avril 1976 (*J.O.* du 13 mai 1976) revalorisant les taux des indemnités de chaussures, de vêtements du travail et d'utilisation d'outillage personnel.

— Arrêté du 17 juin 1976 (*J.O.* du 9 juillet 1976) instituant une indemnité spéciale de fonctions au profit des gardes champêtres.

— Circulaire n° 76-337 du 29 juin 1976 ajoutant à la liste des bénéficiaires de la majoration spéciale de l'indemnité horaire de nuit les agents préposés au nettoyage et à l'entretien des installations sportives.

— Arrêté du 29 juin 1976 (*J.O.* du 25 juillet 1976) revalorisant l'indemnité spéciale allouée aux archivistes communaux.

— Arrêté du 29 juin 1976 (*J.O.* du 25 juillet 1976) revalorisant l'indemnité spéciale allouée aux conservateurs des musées communaux contrôlés.

— Arrêté du 6 juillet 1976 (*J.O.* du 6 août 1976) fixant les conditions d'attribution d'une prime de technicité aux agents communaux travaillant régulièrement sur certaines machines comptables.

— Circulaire n° 76-463 du 7 octobre 1976 maintenant le bénéfice des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux monitrices de jardins d'enfants.

5. Travail à mi-temps.

— Arrêté du 21 avril 1976 (*J.O.* du 14 mai 1976) modifiant et complétant celui du 13 mars 1973 relatif aux modalités d'application du régime de travail à mi-temps des agents communaux.

6. Formation professionnelle.

Le décret n° 76-700 du 13 juillet 1976 étend les dispositions du titre VII du livre IX du Code du travail relatif à la formation professionnelle continue à certains agents non titulaires des communes, des départements et de leurs établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial.

Inspiré du décret concernant les agents non titulaires de l'Etat, ce texte porte sur les actions organisées à l'initiative des collectivités locales, la préparation des concours et examens professionnels, les actions choisies par les agents eux-mêmes en vue de leur formation personnelle, les stages de conversion ou de promotion professionnelle.

7. Retraites.

1. Des titulaires :

1° La loi n° 75-931 du 14 octobre 1975 a étendu aux agents du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police à Paris le bénéfice des dispositions

de la loi n° 50-328 du 17 mars 1950 accordant des avantages spéciaux pour l'ouverture du droit à pension aux personnels du service actif des égouts.

Les avantages de ce régime, dit de l'insalubrité, sont :

- la possibilité d'ouverture du droit à pension à cinquante ans ;
- l'octroi d'une bonification de 50 % du temps passé dans le corps des identificateurs, sans que cette bonification puisse être supérieure à dix années.

2° Le décret n° 76-366 du 16 avril 1976 a accordé aux tributaires de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales les avantages suivants, qui avaient été introduits dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, applicable aux fonctionnaires de l'Etat :

- réduction de la retenue pour pension en cas de perception d'émoluments réduits ;
- affiliation des agents stagiaires à la Caisse nationale ;
- octroi aux professeurs d'enseignement technique de la bonification égale, dans la limite de cinq années, à la durée du stage professionnel exigé avant leur recrutement ;
- attribution de la majoration de pension au titre des orphelins de père et de mère, des orphelins reconnus par un seul de leurs parents et des pupilles de la nation, placés sous la tutelle et la garde du titulaire de la pension ou de son conjoint ;
- inclusion du congé de longue maladie dans la liste des congés à l'expiration desquels peut être prononcée la mise à la retraite d'office pour inaptitude à l'emploi.

2. Des non-titulaires (ou titulaires à temps non complet non affiliés à la C.N.R.A.C.L.) :

1° Le décret n° 76-12 du 6 janvier 1976 a généralisé le droit au capital décès des tributaires de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques en supprimant l'obligation pour l'agent du versement d'une cotisation particulière pour prétendre à cet avantage. Il a en outre réduit de deux à un an la durée de cotisation exigée et porté le montant de ce capital de 50 à 75 % des émoluments des douze mois précédant la date du décès de l'affilié.

2° L'arrêté interministériel du 26 décembre 1975 a accordé les avantages suivants aux agents affiliés à l'I.R.C.A.N.T.E.C. :

- a) octroi de points gratuits en cas d'interruption de travail pour maternité, maladie, accident du travail ou accomplissement du service militaire ;
- b) bonification de points, égale à une annuité moyenne, accordée aux mères de famille pour chacun de leurs enfants ;
- c) octroi de l'allocation, sans réduction, aux anciens combattants et anciens prisonniers de guerre entre soixante et soixante-cinq ans ;
- d) octroi à l'âge de soixante ans au veuf non remarié d'un agent ou ancien agent d'une allocation de retraite calculée sur la moitié des points acquis par le défunt, sous réserve de certaines conditions d'antériorité du mariage.

Mesures qui pourraient intervenir dans un proche avenir :

- révision à l'échelle indiciaire des secrétaires généraux des villes de 2.000 à 10.000 habitants ;
- création d'un emploi d'assistant sanitaire ;
- révision de l'échelle indiciaire des directrices de crèches ;
- conditions de rémunération des gardes champêtres ;
- conditions de titularisation de certains agents communaux ;
- modification des règles de glissement à un groupe supérieur de rémunération pour les agents d'exécution ;
- modification des pourcentages d'accès à certains emplois d'avancement de niveau B et de niveau C ;

- modification des règles fixées pour le glissement au groupe II de rémunération des agents classés au groupe I ;
- création d'un emploi de dessinateur chef de groupe ;
- création d'un emploi de surveillant de travaux principal ;
- révision de la situation du personnel et de la maîtrise ouvrière ;
- création de l'emploi d'attaché communal ;
- création de certains emplois dans les conservatoires nationaux de région et les écoles nationales de musique ;
- fixation du régime des indemnités de stage des agents communaux ;
- revalorisation de l'indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés ;
- arrêté d'application sur la rémunération des stagiaires, l'agrément des stages de formation personnelle, et la durée d'engagement de service des agents contractuels.

RÉGIMES DE PENSION DE RETRAITES

1. En faveur des titulaires.

1° Des décrets en préparation accorderont les avantages suivants aux tributaires de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales :

- a) abrogation de l'abattement opéré sur les émoluments de base dépassant une certaine limite ;
- b) prise en compte des bonifications dans le calcul de la pension minimum garantie rémunérant moins de vingt-cinq années de services ;
- c) maintien de la jouissance des pensions d'orphelin jusqu'à vingt et un ans malgré l'abaissement de l'âge de la majorité légale ;
l'abaissement de l'âge de la majorité légale ;
- d) octroi aux anciens combattants ou anciens prisonniers de guerre, entre soixante et soixante-quatre ans, de la pension dont ils sont titulaires, dont la jouissance avait été différée à soixante-cinq ans ;
- e) calcul sur les services qu'ils auraient accompli jusqu'à l'ancienne limite d'âge de soixante-dix ou de soixante-sept ans et sur l'indice qu'ils auraient atteint dans leur grade, pour les agents radiés des cadres en raison de l'application des nouvelles limites d'âge tendant à atteindre, par paliers, soixante-huit et soixante-cinq ans.

2. En faveur des non-titulaires

(et des titulaires à temps non complet non affiliés à la C.N.R.A.C.L.).

1° Le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création du régime de l'I.R.C.A.N.T.E.C. sera modifié pour permettre de cotiser à cette institution dès l'âge de seize ans.

2° Les dispositions de l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement de l'I.R.C.A.N.T.E.C. seront modifiées pour permettre :

- a) l'octroi entre soixante et soixante-cinq ans, à certains travailleurs manuels et aux mères de famille ayant élevé au moins trois enfants et exercé un métier manuel, de l'allocation de retraite calculée au taux normalement applicable à soixante-cinq ans ;
- b) l'attribution de points de retraite dans certaines conditions, pour les périodes de guerre et de chômage.

GARANTIE SOCIALE

1. En faveur des agents stagiaires.

Projet de décret fixant le régime de Sécurité sociale des agents stagiaires des collectivités locales : ce texte permettra l'entrée en vigueur effective de l'article 2 du décret n° 76-366 du 16 avril 1976 relatif à l'affiliation à la C.N.R.A.C.L. des stagiaires des collectivités locales.

2. En faveur des agents non titulaires.

Projet d'arrêté relatif à la protection sociale des agents non titulaires communaux : ce texte autorisera les communes à accorder à leurs agents non titulaires des avantages analogues à ceux prévus pour les agents non titulaires de l'Etat par le décret n° 76-695 du 9 juillet 1976.

ANNEXE IV

VII^e PLAN. — PROGRAMME N° 20 RENFORCER LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Grâce aux actions engagées au cours du VI^e Plan (programme finalisé de sécurité routière, création de la délégation à la sécurité routière en juin 1972, actions réglementaires...), le nombre des accidents a régulièrement diminué depuis le deuxième semestre 1972. Il reste cependant encore trop élevé et la comparaison avec les pays étrangers montre que la situation peut être nettement améliorée si l'effort est poursuivi.

Objectif.

Réduire le nombre des accidents à un niveau inférieur à celui de 1975 (soit 13.200 tués et 350.000 blessés) malgré la constante augmentation de la circulation.

Contenu.

Il s'agit non seulement de faire respecter rigoureusement les mesures déjà prises mais de les poursuivre et de les amplifier :

- la vitesse autorisée sur les autoroutes continuera d'être limitée, en harmonie avec la réglementation en vigueur dans les autres pays du Marché commun ;
- l'action d'information de l'opinion sur la sécurité routière par l'intermédiaire des moyens audio-visuel, de la presse, de l'affichage, etc. sera renforcée ;
- les cinq opérations de sécurité routière en cours sur le réseau des routes nationales aménagement des carrefours et des points singuliers dangereux, limitation de vitesse à l'approche des points dangereux, isolement des obstacles latéraux, réfection des chaussées glissantes et installation de bornes d'appel d'urgence) seront poursuivies. La mise en place des équipements de sécurité sera continuée sur les autoroutes ;
- l'installation des services d'aide médicale d'urgence (S.A.M.U.) qui couvre actuellement 45 départements sera étendue à l'ensemble du territoire ;
- les actions de contrôle et de sanctions seront renforcées ;
- les mesures concernant la sécurité des véhicules seront amplifiées (réception et homologation des véhicules et des équipements de sécurité, études et recherches, contrôle technique des véhicules en circulation) ;
- l'effort pour améliorer la formation des conducteurs, notamment en matière de sécurité routière, ainsi que celle des enseignants et des examinateurs de la conduite des véhicules sera développé. Un enseignement de sécurité routière systématique en milieu scolaire comme cela se fait actuellement dans la plupart des pays européens, sera dispensé ;
- enfin de nouvelles mesures réglementaires ou législatives pourront être prises concernant la vitesse, la conduite en état d'ivresse, le port obligatoire de la ceinture de sécurité, le permis de conduire, etc.

Organisation et financement.

Les crédits budgétaires affectés à ce programme s'élèveront à 1.039 millions de francs.

Ministère chef de file : Premier Ministre (Secrétariat général du Comité interministériel de sécurité routière).

Autres ministères participants :

- Ministère de l'Intérieur ;
- Ministère de la Justice ;
- Ministère de la Défense ;
- Ministère de l'Education ;
- Ministère de l'Equipement ;
- Ministère de la Santé.